

§

WSPÓŁCZESNE PROBLEMY NAUKI I SZKOLNICTWA WYŻSZEGO

CONTINUUM

pod redakcją
JACKA PAKUŁY



**Współczesne
problemy nauki
i szkolnictwa wyższego.
Continuum**

Współczesne problemy nauki i szkolnictwa wyższego. Continuum



Toruń 2015 r.



RECENZENCI

dr hab. inż. Krzysztof Leja, prof. PG

dr hab. Paweł Chmielnicki, prof. WSiIZ w Rzeszowie

mgr Bożena Bednarek-Michalska

PROJEKT OKŁADKI

Dorota Dominiak

SKŁAD, KOREKTA I OPRACOWANIE KOMPUTEROWE

Pracownia Wydawnicza EIKON

© Copyright by Wydział Prawa i Administracji UMK w Toruniu
& Pracownia Wydawnicza Eikon, 2015

ISBN 978-83-64869-00-6

ADRES INTERNETOWY DO KORESPONDENCJI

info@eikonstudio.pl

DRUK I OPRAWA

Drukarnia Cyfrowa

Wydawnictwa Naukowego

Uniwersytetu Mikołaja Kopernika

ul. Gagarina 5

87-100 Toruń

tel. 056 611 22 15

drukarnia@umk.pl

Spis treści

- 7 Słowo wstępne
- 9 Noty o autorach
- 11 PAWEŁ SOBOTKO, Powszechna wolność nauki i jej prawne ograniczenia
- 37 DOROTA MOROŃ, Publiczne i prywatne finansowanie edukacji wyższej w Polsce
- 55 KRZYSZTOF CZARNECKI, Dotacje budżetowe dla uczelni niepublicznych w świetle przepisów ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym
- 65 MICHAŁ SZEWCZYK, Finansowanie uczelni kościelnych ze środków publicznych w Polsce – wybrane problemy prawne
- 87 RADOSŁAW PAWEŁ WILSKI, Plan rzeczowo-finansowy w uczelni publicznej
- 97 MICHAŁ STARCZEWSKI, Otwórz dostęp lub giń. O groźbie komunikacyjnej zapaści
- 107 ALDONA LIPKA, Wizerunek szkół wyższych wśród absolwentów jednej z najlepszych szkół średnich w Polsce
- 121 AGNIESZKA SKÓRA, Odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. w sprawach decyzji wydawanych przez władze wyższej uczelni na podstawie przepisów ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym
- 133 SEBASTIAN GAJEWSKI, Postępowanie w sprawie przyznania środków w ramach programu „Diamantowy grant”
- 141 RADOSŁAW ZYCH, Sytuacja prawna osoby niepełnosprawnej jako studenta w Polsce
- 153 MAGDALENA SAJKOWSKA, Prawne formy pomocy studentom niepełnosprawnym świadczone przez uczelnię – wybrane zagadnienia
- 167 ALEKSANDER JAKUBOWSKI, Utrzymanie porządku i bezpieczeństwa na terenie uczelni wyższej
- 185 JACEK PAKUŁA, O pomocy materialnej dla studentów na kanwie nowelizacji ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym

Słowo wstępne

Książka, którą oddajemy dziś w ręce P.T. Czytelników, składa się z trzynastu prac autorstwa studentów i doktorantów, pracowników naukowo-dydaktycznych, reprezentujących ośrodki akademickie z całej Polski, głównie prawników, a także ekonomistów, socjologów czy osób zajmujących się zarządzaniem i komercjalizacją wiedzy.

Przedmiotem poszczególnych opracowań – zawartych w niniejszym tomie – są istotne problemy, zarówno w kontekście strategii rozwoju nauki i szkolnictwa wyższego, jak i ze względu na praktyczne znaczenie. W tym miejscu wskazać należy na powszechne głosy o trudnej sytuacji przywołanych powyżej sektorów: nauki i szkolnictwa wyższego. Reformy wydają się niezbędne. Trzeba jednak pamiętać, że powinny być one poprzedzone nie tylko diagnozą, ale również i dyskusją środowiskową. Ciągłe aktualne są – powiązane zresztą ze sobą – problemy takie jak: finansowanie nauki i szkolnictwa wyższego, w tym odpłatność za studia, czy też komercjalizacja wyników badań naukowych. Prezentowane teksty wpisują się więc w proces debaty co do kierunków rozwoju nauki i szkolnictwa wyższego.

Trudno dziś, uwzględniając specyfikę poszczególnych uczelni, proponować jeden model, czy jedną strategię. Zresztą dynamika zmian jest na tyle znaczna, że obok „znanych” problemów, pojawiają się kolejne wyzwania. Rynek usług edukacyjnych zmagają się ciągle z trudnościami związanymi z jakością kształcenia, a przecież w dyskusji obecne są takie zagadnienia jak: rankingi, internacjonalizacja, czy powiązanie biznesu z nauką. Z tym powodów wydaje się, że każdy głos odnoszący się nawet do wycinkowych zagadnień nauki i szkolnictwa wyższego zasługuje na uwagę. Nie oznacza to jednak automatycznego przyjmowania postulowanych zmian, ale raczej budowanie forum wymiany myśli i poglądów.

Korzystając z okazji, chciałbym w tym miejscu podziękować Panu Profesorowi Andrzejowi Tretynowi – Rektorowi Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Panu Profesorowi Andrzejowi Sokali – Prorektorowi ds. Studentów i Polityki Kadrowej oraz Panu Profesorowi Tomaszowi Justyńskiemu – Dziekanowi Wydziału Prawa i Administracji UMK w Toruniu – za okazane zaufanie i stworzenie warunków, bez których niemożliwym byłoby wydanie niniejszej publikacji. Szczególne podziękowanie składam także kol. Annie Katarzynie Goszczyńskiej – Przewodniczącej Samorządu Studenckiego Wydziału

Prawa i Administracji – za wsparcie i pomoc podczas pracy nad niniejszym tomem.

Autorom – dziękując serdecznie za to, że zgodzili się wziąć udział w naszym projekcie – gratuluję bardzo ciekawych i oryginalnych tekstów. Mam nadzieję, że ich lektura będzie interesująca dla Czytelników, którym z pełnym przekonaniem je rekomenduję.

Wreszcie, dziękuję serdecznie tym wszystkim niewymienionym imiennie osobom, bez których niemożliwe byłoby ukończenie projektu, a zwłaszcza przygotowanie publikacji, którą oddajemy do rąk Czytelników.

Jacek Pakuła

Toruń, październik 2014 r.

Noty o autorach

Krzysztof Czarnecki – prawnik, doktorant w Katedrze Prawa Budżetowego i Finansów Samorządu Terytorialnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Przygotowuje rozprawę doktorską, poświęconą dotacjom budżetowym dla jednostek sektora finansów publicznych, organizacji pozarządowych i przedsiębiorców.

Sebastian Gajewski – prawnik, doktorant w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, asystent sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jego zainteresowania naukowe koncentrują się wokół prawa i postępowania administracyjnego oraz sądowoadministracyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem prawa samorządu terytorialnego i dostępu do informacji publicznej.

Aleksander Jakubowski – prawnik, doktorant w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, asystent sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zainteresowania badawcze obejmują prawo i postępowanie administracyjne, jak również szkolnictwo wyższe.

Aldona Lipka – doktorantka na Wydziale Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, absolwentka Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego. Zainteresowania badawcze obejmują zagadnienia związane z komunikacją marketingową, wizerunkiem organizacji i wykorzystaniem heurystyk poznawczych w marketingu.

Dorota Moroń – politolog, socjolog, doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce o specjalności polityka społeczna; adiunkt w Zakładzie Polityki Społecznej i Ekonomicznej w Instytucie Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego. Zainteresowania naukowe: organizacje pozarządowe, wolontariat, współpraca trzeciego sektora z administracją publiczną, polityka edukacyjna, szkolnictwo wyższe, kapitał społeczny.

Jacek Pakuła – prawnik na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Pomysłodawca ogólnopolskiej konferencji szkoleniowej pt. *Pomoc materialna dla studentów i doktorantów*. W kręgu jego zainteresowań naukowych znajduje się szkolnictwo wyższe i prawo ochrony środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki edukacji ekologicznej, jakości kształcenia, a przede wszystkim pomocy materialnej państwa dla studentów i doktorantów.

Magdalena Sajkowska – studentka V roku prawa na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie. Członek Koła Naukowego Prawa Medycznego „Salus aegroti suprema lex esto” działającego przy Wydziale Prawa i Admi-

nistracji UWM. W ręgu jej zainteresowań znajduje się szeroko rozumiane prawo cywilne, prawo konstytucyjne oraz postępowanie administracyjne.

Agnieszka Skóra – dr hab., Kierownik Katedry Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. Zainteresowania naukowe Autorki koncentrują się wokół problematyki orzekającego postępowania administracyjnego oraz postępowania egzekucyjnego w administracji (również w aspekcie prawnoporównawczym). Za rozprawę doktorską pt. *Reformatio in peius* w postępowaniu administracyjnym (Gdańsk 2002) uzyskała drugą nagrodę w XXXVII Ogólnopolskim Konkursie „Państwa i Prawa” na najlepsze prace habilitacyjne i doktorskie w 2002 r.

Paweł Sobotko – absolwent studiów administracyjnych i prawniczych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. Pozaetatowy członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie. Zainteresowania naukowe koncentruje na prawie i postępowaniu administracyjnym.

Michał Starczewski – pracownik Centrum Otwartej Nauki na Uniwersytecie Warszawskim i doktorant na Wydziale Historycznym UW. Od 2006 r. jest związany z projektami mającymi na celu cyfryzację polskiej nauki. Zainteresowania naukowe koncentrują się na kwestii modernizacji polskiego społeczeństwa i emigracji zarobkowej przed 1914 r.

Michał Szewczyk – doktorant w Katedrze Prawa Konstytucyjnego UMK w Toruniu, aplikant radcowski. Przygotowuje rozprawę doktorską dotyczącą funkcji głowy państwa jako najwyższego zwierzchnika lub naczelnego dowódcy sił zbrojnych w świetle uregulowań konstytucyjnych i praktyki ustrojowej wybranych państw. Dodatkowo Jego zainteresowania badawcze koncentrują się wokół zagadnień z zakresu prawa instytucjonalnego Unii Europejskiej oraz problematyki wyznaniowej w aspekcie porównawczym.

Radosław Paweł Wilski – pracownik Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu – specjalista ds. analiz ekonomiczno-finansowych, absolwent studiów podyplomowych MBA – Zarządzanie szkołą wyższą, organizowanych przez Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, współautor studiów wykonalności dla projektów UE oraz przedsięwzięć komercyjnych. Głównym obszarem zainteresowań są zagadnienia związane z gospodarką finansową uczelni publicznych.

Radosław Zych – prawnik, administratywista, doktorant Centrum Studiów Wyborczych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, od 2011 r. związany z Zakładem Nauk Prawnoustrojowych i Historycznoprawnych Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy.

PAWEŁ SOBOTKO

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Powszechna wolność nauki i jej prawne ograniczenia

.....

1. Wprowadzenie

Status jednostek w państwie wyznaczają prawa i wolności człowieka i obywatela. Wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe, takie jak Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹ (w art. 1) oraz Karta Narodów Zjednoczonych² (w preambule) określają prawa człowieka jako prawa przysługujące każdemu człowiekowi, bez względu na przynależność państwową i pozycję społeczną. J. Tischner określił prawa człowieka jako „naturalne, wrodzone, niezbywalne (człowiek nie może z nich zrezygnować), nienaruszalne i zawsze i wszędzie ważne” oraz „wskazujące na to, co się człowiekowi należy na mocy zasady sprawiedliwości”³. Zgodnie z postanowieniami art. 30 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁴, „przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela”.

Rolą ustawy zasadniczej jest wyznaczenie nieprzekraczalnych granic władzy publicznej, a także ochrona jednostek przed ewentualnymi nadużyciami uprawnień ze strony funkcjonariuszy publicznych. Źródłem tej idei jest przekonanie

¹ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.), dalej: Europejska Konwencja Praw Człowieka (EKPCz).

² Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych (Dz.U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90 z późn. zm.)

³ J. Tischner, *Prawa człowieka z katolickiej perspektywy*, [w:] Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Szkola Praw Człowieka. Teksty wykładów*, z. 1, Warszawa 1998, s. 30.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

o prymacie osoby ludzkiej przed organizacjami i strukturami społecznymi, w tym także przed państwem, bowiem państwo istnieje dla ludzi i ich dobra oraz dla dobra wspólnego⁵.

Na gruncie obowiązującej Konstytucji RP prawa człowieka definiowane są poprzez odróżnienie ich od praw obywatelskich, a więc jako prawa przysługujące wszystkim jednostkom podległym jurysdykcji państwa, w tym także nieobywatelom⁶. Ustawa zasadnicza posługuje się w swoich postanowieniach, związanych z prawami i wolnościami człowieka, takimi określeniami adresata normy konstytucyjnej, jak: „każdemu zapewnia się...”⁷, „każdy ma prawo...”⁸ itp.

Prawa człowieka to kwalifikowana postać praw i wolności jednostki, które służą ochronie jej niezbywalnych interesów⁹.

Prawa obywatelskie są określane w doktrynie prawa konstytucyjnego jako prawa upoważniające obywatela do współkształtowania woli państwa i oddziaływania na nie. Prawa obywatelskie nakładają na państwo obowiązki związane z zapewnieniem obywatelom możliwości korzystania z nich, przy czym są oni legitymowani do wysuwania roszczeń wobec państwa w zakresie tych praw¹⁰. Konstytucja RP niektóre z praw zastrzega wyłącznie dla obywateli, używając takich zwrotów, jak np. „obywatel ma prawo...”¹¹, przy czym odnosi się to wyłącznie do obywateli polskich.

Od praw obywatelskich należy odróżnić wolności obywatelskie, które są pierwotne wobec praw – bez wolności nie ma bowiem praw. Istota wolności polega na względnym zakazie ingerencji w sferę indywidualnej swobody i dokonywanych przez jednostki wyborów zachowań¹². Prawo ustanawia jedynie granice poszczególnych wolności. W przypadku sporu z organem państwa ma on obowiązek wskazania podstawy prawnej dla swojej władczej ingerencji w sferę

⁵ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 77.

⁶ Por. art. 37 ust. 1 Konstytucji RP: „Kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji”.

⁷ Np. art. 38 (prawo do życia), art. 41 ust. 1 (prawo do nietykalności osobistej i wolności osobistej), art. 52 ust. 1 (wolność poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania i pobytu), art. 54 ust. 1 (wolność wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji).

⁸ Np. art. 45 ust. 1 (prawo do sądu), art. 47 (prawo do prywatności), art. 51 ust. 3 i 4 (prawo dostępu do dokumentów urzędowych oraz prostowania ich treści), art. 64 ust. 1 (prawo do własności).

⁹ W. Zakrzewski, *Podstawowe wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2003, s. 154.

¹⁰ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, Nb 380, s. 448. P. Winczorek, *op. cit.*, s. 77.

¹¹ Np. art. 60 (prawo dostępu do służby publicznej), art. 61 ust. 1 (prawo do informacji publicznej), art. 67 ust. 1 i 2 (prawo do zabezpieczenia społecznego).

¹² P. Winczorek, *op. cit.*, s. 77.

wolności obywateli. Ponadto obowiązkiem państwa jest ochrona wolności w zakresie nieobjętym ograniczeniami¹³.

Polska ustawa zasadnicza stawia w art. 5 zapewnienie praw i wolności człowieka i obywatela wśród podstawowych zadań i celów państwa. Spośród 243 artykułów Konstytucji, aż 57 dotyczy statusu jednostki w państwie¹⁴. Świadczy to niewątpliwie o przywiązywaniu do tej kwestii dużej wagi przez polskiego ustrojodawcę.

Z ogółu praw obywatelskich można wyróżnić pewien zespół praw wyodrębnionych przez ustrojodawcę z powodu zajmowania przez nie wyższego miejsca w hierarchii wartości i wskazanych *expressis verbis* w ustawie zasadniczej – są to prawa podstawowe. Granice praw podstawowych są określone poprzez wskazanie podstawy prawnej ich ograniczenia (co do zasady – w ustawie) oraz podstawy merytorycznej¹⁵. Niektóre prawa podstawowe przysługują wyłącznie obywatelom, zaś inne – wszystkim osobom znajdującym się na obszarze jurysdykcji danego państwa.

Obowiązująca Konstytucja RP jednakowo traktuje prawa człowieka oraz prawa i wolności obywatelskie, nie wprowadzając zróżnicowania ochrony poszczególnych kategorii, a wprowadzony powyżej podział jest typowo teoretyczny i ma charakter porządkujący.

2. Wolność nauki jako publiczne prawo podmiotowe

Pojęcie prawa podmiotowego należy do podstawowych zagadnień prawoznawstwa. Jest to pojęcie złożone, określające sytuację prawną jednostki w stosunku do innych jednostek, jak i w stosunku do państwa, a zatem relację pomiędzy osobą a światem zewnętrznym¹⁶.

Na najszerszej rozumiane tzw. naturalne prawa podmiotowe składają się niepodważalne, naturalne i niezbywalne prawa osoby ludzkiej. Godność człowieka (*dignitas humana*), która jest źródłem wolności i praw, ma charakter przyrodzony, zatem źródłem praw podstawowych nie może być ani państwo, ani

¹³ B. Banaszak, *op. cit.*, Nb 381, s. 449.

¹⁴ M. Jabłoński, *Wolności z art. 73 Konstytucji RP*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 551.

¹⁵ W. Zakrzewski, *op. cit.*, s. 156.

¹⁶ Szeroki przegląd definicji praw podmiotowych podaje J. Chaciński, *Pojęcie prawa podmiotowego. Przegląd wybranych definicji prawa podmiotowego*, „Prawo-Administracja-Kościół” 2001, nr 2/3, s. 51-78. Więcej na temat praw podmiotowych zob.: K. Opalek, *Prawo podmiotowe*, Warszawa 1957, *passim*; S. Wronkowska, *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Poznań 1973, *passim*.

konstytucja¹⁷. Pojęcie godności jest kategorią filozoficzną i teologiczną¹⁸, która znalazła szczególne rozwinięcie w społecznej nauce Kościoła i w nauczaniu papieża Jana Pawła II¹⁹. W tym ujęciu, do którego odwołuje się obowiązująca Konstytucja RP (por. preambułę i art. 30), a także Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (por. preambułę i rozdział I)²⁰, godność jest najogólniejszą normą ładu społeczno-gospodarczego oraz wewnętrznym, wrodzonym i naturalnym znamieniem człowieka. Powszechnie akceptuje się twierdzenie, że godność człowieka jest podstawową zasadą prawa i to zasadą nadrzędną, co jedynie potwierdza art. 30 Konstytucji, zobowiązując władze publiczne do jej poszanowania i ochrony²¹. Na ścisły związek praw podmiotowych i praw człowieka, które są szczególną kategorią praw podmiotowych, wskazuje W. Lang²².

A. Peretiatkowicz stwierdza, że z prawem podmiotowym mamy do czynienia wówczas, gdy pewna grupa uprawnień obywateli, wynikająca z norm prawnych, tworzy pewien stosunek prawny i „jest mocniej chroniona, bo połączona z prawem skargi w celu obrony tych uprawnień”²³.

S. Wronkowska definiuje prawa podmiotowe jako „złożone sytuacje prawne wyznaczone jakimś podmiotom przez obowiązujące normy ze względu na uznane przez prawodawcę społecznie uzasadnione interesy tych podmiotów”²⁴. Autorka zaznacza, że prawo podmiotowe nie jest nową kwalifikacją zachowań podmiotów z uwagi na obowiązujące normy, lecz jest albo „swoistym zespołem pochodnej sytuacji prawnej oraz wolności (czy rzadziej – obowiązku)”, albo

¹⁷ W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 38-39. Szerzej: J. Krukowski, *Godność człowieka podstawą konstytucyjnego katalogu praw i wolności jednostki*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997, s. 38-50.

¹⁸ H. Izdebski, *Godność i prawa człowieka w nauczaniu Jana Pawła II*, [w:] G. Bałtrusajtys (red.), *Miscellanea*, „Studia Iuridica”, t. 45, Warszawa 2006, s. 297-303.

¹⁹ J.W. Gałkowski, *Jan Paweł II o godności człowieka*, [w:] J. Czerkawski (red.), *Zagadnienie godności człowieka*, Lublin 1994, s. 103-112; J. M. Lipniak (red.), *Jan Paweł II – obrońca godności człowieka. Materiały z III Tygodnia Kultury Chrześcijańskiej w Diecezji Świdnickiej*, Świdnica 2008, *passim*. Najpełniejszy obraz ludzkiej godności zawarł Jan Paweł II w swojej pierwszej encyklice *Redemptor hominis* (1979).

²⁰ Dz. Urz. UE z 2007 r., C 303, s. 1.

²¹ H. Zięba-Załucka, *Godność człowieka i jej ochrona wobec działań administracji publicznej*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Olszanica, 21-23 maja 2001 r.*, Rzeszów 2001, s. 495-503. Tamże liczne odсылaczce literaturowe.

²² W. Lang, *Prawa podmiotowe i prawa człowieka*, [w:] J. Białocerkiewicz, M. Balcerzak, A. Czeczko-Durlak (red.), *Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Jasudowicza*, Toruń 2004, s. 201-238.

²³ A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947, s. 95.

²⁴ S. Wronkowska, *Sytuacje wyznaczone przez normy prawne*, [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 109. Także S. Wronkowska, [w:] A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992, s. 153.

„zespołem funkcjonalnie powiązanych ze sobą kompetencji oraz wolności albo obowiązku czynienia z nich użytku”²⁵.

Z. Radwański przyjmuje, że prawo podmiotowe

„jest to pewna złożona sytuacja prawna wyznaczona podmiotom przez obowiązujące normy i chroniąca prawnie uznane interesy tych podmiotów. Na sytuację tę składają się wolne, w aspekcie normatywnym, zachowania psychofizyczne lub konwencjonalne podmiotu uprawnionego, z którymi sprzężone są zawsze obowiązki innego podmiotu lub innych podmiotów, przy czym z reguły (to znaczy, gdy norma prawna tego nie wyłącza) uprawnionemu przysługuje również kompetencja do żądania, by organ państwowy dysponujący przymusem doprowadził do zrealizowania sprzężonych z prawem podmiotowym obowiązków”²⁶.

W współczesnej polskiej doktrynie prawniczej funkcjonuje także definicja prawa podmiotowego A. Woltera:

„Prawem podmiotowym jest wynikająca ze stosunku prawnego sfera możliwości postępowania w określony sposób, przyznana przez normę prawną w celu ochrony interesów podmiotu uprawnionego i przez normę prawną zabezpieczona”²⁷.

W ocenie R. Piszko:

„prawo podmiotowe to jakaś sytuacja prawna pochodna, wyznaczona określonym podmiotom przez obowiązujące normy prawne w postaci wolności, uprawnień, kompetencji, uznawanych zwykle za korzystne dla takich podmiotów, racjonalnie i zdroworozsądkowo spójna, której elementy wiąże zwykle funkcjonalny związek wolności, uprawnień oraz kompetencji”²⁸.

J. Boć i A. Błaś podkreślają, że pojęcie praw podmiotowych wiąże się jedynie z tymi podmiotami prawnymi, z uwagi na których ochronę dana regulacja prawna została wprowadzona. Chodzi więc o ostatecznych adresatów norm prawnych, czyli obywateli i podmioty podobne, nie zaś o organy administracji²⁹.

Publiczne prawo podmiotowe to taka sytuacja prawna obywatela, w której obywatel ten, na podstawie norm prawnych chroniących jego interesy, może skutecznie żądać czegoś od państwa albo może coś zrobić bez narażania się na ingerencję państwową³⁰. Jak trafnie zauważa P. Górecki, różnica między prawem podmiotowym a publicznym prawem podmiotowym sprowadza się jedynie do

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2009, Nb 191, s. 88.

²⁷ A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2009, s. 128-129.

²⁸ R. Piszko, *Pojęcie prawa podmiotowego*, [w:] J. Ciapała, K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Prawa podmiotowe. Pojmowanie w naukach prawnych. Zbiór studiów*, Szczecin [2006], s. 24.

²⁹ J. Boć, A. Błaś, *Publiczne prawa podmiotowe*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 501.

³⁰ *Ibidem*.

zakresu roszczenia. O ile roszczenie w przypadku prawa podmiotowego jest skierowane do innej jednostki, to w publicznym prawie podmiotowym mamy do czynienia z roszczeniem uprawnionej jednostki skierowanym do państwa lub związku publicznego³¹.

Publiczne prawa podmiotowe są definiowane jako podstawowe i pochodne sytuacje prawne obywateli (a więc np. uprawnienia, kompetencje), w skład których wchodzi roszczenie prawne³². Warunkiem *sine qua non* prawa podmiotowego jest istnienie odpowiednich instrumentów prawnych do jego ochrony, zawartych w konstytucji lub ustawach zwykłych. Konstytucyjne wolności i prawa oraz dotyczące ich normy ustawowe są podstawą do rekonstrukcji danego prawa podmiotowego³³.

Publiczne prawo podmiotowe to możliwość wyznaczenia zachowania się innego podmiotu, a zatem jest ono korelatem obowiązku. Istotą tego prawa jest odpowiadający mu obowiązek, a ochrona uprawnienia polega na potencjalnej możliwości egzekucji jego realizacji³⁴.

W okresie międzywojennym następującą definicję prawa podmiotowego podał T. Hilarowicz:

„O podmiotowym prawie publicznym jednostki wobec państwa mówimy wtedy, gdy władza państwowa jest według prawa przedmiotowego publicznego obowiązana do pewnego zachowania się na żądanie jednostki, a na odwrót o podmiotowym prawie publicznym państwa wobec jednostki mówimy wtedy, gdy jednostka jest obowiązana według prawa przedmiotowego publicznego do pewnego zachowania się. Tylko te momenty są rozstrzygające dla kwestii istnienia lub nieistnienia podmiotowego prawa publicznego”³⁵.

Wśród wybitnych polskich administratywistów I połowy XX w., którzy zajmowali się zagadnieniem publicznych praw podmiotowych należy ponadto wymienić W.L. Jaworskiego, J. Panejkę, J. S. Langroda oraz T. Bigo³⁶.

Według definicji S. Kasznicy:

³¹ P. Górecki, *Ochrona publicznych praw podmiotowych w postępowaniu przed sądami administracyjnymi w Polsce*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No. 2950, „Przegląd Prawa i Administracji” vol. LXXIV, Wrocław 2006, s. 154.

³² W. Jakimowicz, *op. cit.*, s. 77.

³³ W. Zakrzewski, *op. cit.*, s. 159.

³⁴ M. Stahl, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009, s. 76.

³⁵ T. Hilarowicz, *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencja*, Warszawa 1925, s. 159.

³⁶ Syntetyczny przegląd ich zapatrywań na zagadnienie praw podmiotowych podaje W. Jakimowicz, *Poglądy na relacje pomiędzy jednostką a państwem w polskiej nauce prawa administracyjnego w pierwszej połowie XX wieku*, [w:] M. Małecki (red.), *Świat, Europa, mała ojczyzna. Studia ofiarowane Profesorowi Stanisławowi Grodzkiemu w 80-lecie urodzin*, Bielsko-Biała 2009, s. 701-705.

„podmiotowym prawem publicznym nazywamy taką sytuację jednostki, w której posiada ona na normie prawnej opartą możliwość żądania czegoś od państwa czy innego związku publiczno-prawnego, o ile zachodzą warunki w tejże normie określone”³⁷.

Administracja działa w oparciu o przepisy prawa publicznego, stanowionego przez parlament, które są dwustronnie zobowiązujące – wiążą nie tylko obywateli, ale także i organy administracyjne.

„Działalność organu administracyjnego upodabnia się do działalności sędziego: jest to przede wszystkim wykonywanie ustaw. Zasada, w myśl której działalność władz musi być dokładnie określona w ustawie, powoduje, że normy prawa administracyjnego nie są już tylko instrukcjami, ale stają się źródłem praw podmiotowych jednostki wobec państwa; decyzja władzy administracyjnej staje się »aktem administracyjnym« – aktem prawnym”³⁸.

M. Zimmermann zwrócił uwagę, iż organy administracji mają pozycję szczególną, nadrzędną wobec stron, bowiem orzekają o ich uprawnieniach lub nakładają na nie obowiązki, działając jednostronnie w roli *iudex in sua causa*³⁹. Konieczne jest więc stworzenie jakiejś przeciwwagi, mającej na celu ochronę praworządności w stosunkach administracyjnoprawnych. Stało się nią sądownictwo administracyjne – jednoinstancyjny Najwyższy Trybunał Administracyjny rozpoczął uroczyste działanie dnia 25 października 1922 r. i kontynuował ją do wybuchu II wojny światowej⁴⁰.

W okresie PRL pojęcie publicznych praw podmiotowych przeważnie uważano za nieprzydatne do zastosowania w prawodawstwie socjalistycznym⁴¹. Nadrzędna pozycja państwa w relacjach z obywatelami, gloryfikacja interesu społecznego i deficyt instytucji prawnych mających na celu ochronę praw obywateli, spowodowały pomijanie problematyki podmiotowości publicznoprawnej⁴².

³⁷ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 127.

³⁸ M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Warszawa 2009, s. 59 (krytyczna reedycja pracy opublikowanej pierwotnie w Poznaniu w 1959 r.).

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ D. Malec, *op. cit.*, s. 19. Ustawę o NTA z 1922 r. zastąpiło rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. Nr 94, poz. 806).

⁴¹ S. Ehrlich, *Rzecz o prawie podmiotowym*, „Państwo i Prawo” 1958, z. 2, s. 244. W. Jakimowicz, *O publicznych prawach podmiotowych*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 1, s. 36. W. Jakimowicz, *Publiczne...*, s. 64 i n.

⁴² W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe w myśli europejskiej*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2003, z. 1, s. 25.

Jednym z propagatorów idei publicznych praw podmiotowych we wspomnianym okresie był E. Iserzon⁴³. Replikując J. Paliwodzie⁴⁴ w kwestii postulowanego przezeń ogólnego nadzoru prokuratury jako alternatywy dla restytucji sądownictwa administracyjnego w Polsce napisał, iż oponent:

„uległ wpływowi rozpowszechnionego w »minionym okresie« mitu, że tak postępowanie administracyjne, jak kontrola sądowa aktów administracyjnych, jako twory formacji kapitalistycznej, zbudowane są na koncepcji »ochrony praw podmiotowych obywateli« przed wrogą biurokracją i że taka ochrona jest zbędna w państwach socjalistycznych i budujących socjalizm: nie może bowiem powstać tam sprzeczność między interesem obywatela a interesem powszechnym reprezentowanym przez administrację”⁴⁵.

W ten sposób E. Iserzon przypominał o publicznych prawach podmiotowych i konieczności ich sądowej ochrony, co jednak z powodów politycznych zostało zrealizowane – w ograniczonym zakresie – dopiero we wrześniu 1980 r., gdy ustawą z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego⁴⁶ powołano jednoinstancyjny Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) wraz z ośrodkami zamiejscowymi do orzekania o legalności decyzji administracyjnych. Powołanie NSA było – w ocenie J. Łętowskiego – zamknięciem okresu „35-letniej batalii nauki prawa administracyjnego o sądową kontrolę decyzji administracyjnych”⁴⁷.

W monografii dotyczącej publicznych praw podmiotowych W. Jakimowicz skonstruował następującą wstępną definicję tego pojęcia:

„Przez publiczne prawo podmiotowe należy rozumieć pochodną i prostą sytuację prawną podmiotu tego prawa pozwalającą na skuteczne kierowanie żądania

⁴³ Emanuel Iserzon (1893-1985), adwokat, wybitny specjalista z zakresu prawa administracyjnego i procedury administracyjnej, współautor Kodeksu postępowania administracyjnego (1960). Kierownik Katedry Prawa Administracyjnego UMCS w Lublinie (1952-1963). Zob. P. Sobotko, *Emanuel Iserzon (1893-1985) – przyczynek do biografii naukowej*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.p.a.*, Lublin 2010, s. 733-742; J. Szreniawski, *Emanuel Iserzon (1893-1985)*, [w:] A. Przyborowska-Klimczak (red.), *Profesorowie Wydziału Prawa i Administracji UMCS 1949-2009. Księga jubileuszowa z okazji sześćdziesięciolecia Wydziału Prawa i Administracji UMCS w Lublinie*, Lublin 2009, s. 106-115; J. Szreniawski, *Emanuelowi Iserzonowi w hołdzie*, „Annales UMCS”, sectio G: Ius, vol. 50, Lublin 1993, s. VII-X.

⁴⁴ J. Paliwoda, *Nadzór ogólny prokuratury a sądownictwo administracyjne*, „Nowe Prawo” 1960, nr 1.

⁴⁵ E. Iserzon, *Fundamentum regnorum*, „Nowe Prawo” 1960, nr 2, s. 156-157.

⁴⁶ Dz.U. Nr 4, poz. 8.

⁴⁷ J. Łętowski, *W sprawie zakresu rzeczowego sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1981, z. 5, s. 32: „Kiedyś zapewne któryś z historyków prawa będzie miał, być może, okazję prześledzenia kolejnych etapów owej batalii: rozwijania się i wygasania dyskusji, przygotowywania projektów, które trafiały do archiwów, nie zrealizowanych nadziei przecinanych imperatywnymi oficjalnymi stwierdzeniami – będzie to niewątpliwie fascynująca praca”.

ściśle określonego zachowania do objętego tą sytuacją prawną innego – zbiorowego – podmiotu publicznego prawa podmiotowego⁴⁸.

W rezultacie dalszych rozważań, ten sam autor sformułował rozbudowaną realną definicję rozważanego pojęcia: „Publiczne prawo podmiotowe jest to:

- pochodna i prosta sytuacja prawna, tj. sytuacja określona przez normę prawa stanowionego, powszechnie obowiązującego i powstająca bądź bezpośrednio na podstawie normy prawa, bądź dodatkowo wymagająca dla swego bytu wydania właściwego aktu indywidualnego,
- mająca, w przypadku osób fizycznych, swoje pierwotne źródło w przyrodzonych prawach człowieka, a w przypadku jednostek organizacyjnych, wyłącznie w normach prawa przedmiotowego,
- której podmiotem jest osoba fizyczna albo jednostka organizacyjna, jaką jest państwo lub jednostka samorządowa,
- wyposażająca ten podmiot w roszczenie, tj. instrument umożliwiający skuteczne żądanie ściśle określonego pozytywnego zachowania odpowiadającego interesowi prawnemu żądającego bądź skuteczne żądanie nieingerencji w określone, prawnie zagwarantowana sfery wolności, służące wobec objętego tą sytuacją prawną innego podmiotu publicznego prawa podmiotowego⁴⁹.

Zdaniem J. Bocia i A. Błasia, prawa podmiotowe są kategorią obiektywną w zakresie regulowanego prawem istnienia, natomiast w zakresie realizacji są kategorią subiektywną, gdyż ich posiadacza nie można przymusić do realizacji tych praw⁵⁰.

Pojęcie publicznych praw podmiotowych jest związane ze zdefiniowanymi wcześniej pojęciami: praw człowieka, praw obywatela i praw podstawowych, bowiem wyposaża jednostkę w roszczenie publicznoprawne w stosunku do państwa, reprezentowanego przez jego organy, związane z realizacją jej konstytucyjnych uprawnień.

Wśród wielu podziałów publicznych praw podmiotowych m.in. wyróżnia się w doktrynie dwa ich rodzaje: a) prawo negatywne (*status negativus*), polegające na roszczeniu jednostki w stosunku do państwa, aby nie przekraczało ono granic ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności, b) prawo pozytywne (*sta-*

⁴⁸ W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, s. 174.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 246-247. Syntetyczny przegląd teoretycznych koncepcji praw podmiotowych z uwzględnieniem poglądów teoretyków zachodnich XIX i XX w. podaje A. Wróbel, *Prawo podmiotowe publiczne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 305-358 (*System prawa administracyjnego*, t. 1). Zob. też M. Bernaczyk, *Pojęcie publicznych praw podmiotowych w świetle Konstytucji RP*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. 1: *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki*, Warszawa 2010, s. 232-281.

⁵⁰ J. Boć, A. Błaś, *op. cit.*, s. 502.

tus positivus), polegające na roszczeniu jednostki w stosunku do państwa o zapewnienie korzystania z przysługujących jej uprawnień lub świadczeń⁵¹.

Wśród praw pozytywnych wyróżnia się prawa podmiotowe polegające na: a) roszczeniu o wydanie aktu o oznaczonej treści, b) żądaniu od organu określonego prawem zachowania się, c) domaganiu się określonych świadczeń pozytywnych, d) współdziałaniu jednostki z organami administracyjnymi, e) żądaniu udziału w działaniach państwa⁵².

Istotny jest także podział zaproponowany przez S. Kasznicę, a odnoszący się do skuteczności praw i możliwości ich realizacji, według którego istnieją prawa: a) *sensu stricto*, gwarantujące uprawnionemu taką sytuację wobec organów władzy, jaką ma wierzyciel wobec dłużnika (realizacja przy pomocy skargi do sądu administracyjnego) oraz b) *sensu largo*, dające interesowanemu prawo proszenia, by *a limine* nie odrzucano jego wniosku, jednakże nie umożliwiające żądania bezwzględnej ich realizacji, pozostawiające władzy uznaniowość – jednostka posiada wtedy interes prawnie chroniony. Nie jest możliwe ścisłe rozgraniczenie obu przypadków⁵³.

J. Zimmermann definiuje publiczne prawa podmiotowe jako „sytuację, w których od zachowania konkretnej osoby stojącej poza władzą publiczną zależy, czy dla tej władzy powstanie obowiązek oparty na prawie (wynikający z prawa)”. Innymi słowy, podmiot wyposażony w publiczne prawo podmiotowe może samodzielnie określać obowiązki administracji publicznej w określonym zakresie. Można także zaliczyć publiczne prawa podmiotowe do korzyści, należnych określonej jednostce, których realizację poręcza porządek prawny⁵⁴.

Z instytucją publicznych praw podmiotowych związane są pojęcia uprawnień i roszczenia prawnego, należące do kategorii interesu prawnie chronionego. Publiczne prawo podmiotowe jest także korelatem tzw. władzy związanej, gdyż w zakresie uznania administracyjnego jednostce przysługuje jedynie tzw. specjalne prawo proszenia, które polega na tym, że organ ma nieprzesądzający rozstrzygnięcia sprawy obowiązek zbadania, czy w konkretnej sytuacji istnieją okoliczności przemawiające za przyznaniem pierwszeństwa realizacji interesu prawnego proszącego. Specjalne prawo proszenia jest ograniczeniem uznania administracyjnego. Nie stanowi publicznego prawa podmiotowego także tzw. prawo refleksowe, a więc sytuacja, w której naruszenie interesu jakiejś osoby

⁵¹ *Ibidem*; W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, s. 77.

⁵² M. Kulesza (red.), *Materiały do nauki prawa administracyjnego (z orzecznictwa sądowego)*, Warszawa 1989, s. 123-144. Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 273; M. Stahl, *op. cit.*, s. 78.

⁵³ S. Kasznica, *op. cit.*, s. 128-129.

⁵⁴ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 270-271.

trzeciej jest spowodowane wykonaniem publicznego prawa podmiotowego przez uprawnionego⁵⁵.

Przenosząc te rozważania na problematykę regulacji prawnej nauki można stwierdzić, że wolność nauki *sensu largo*, tj. wolność badań naukowych i nauczania, należy w świecie współczesnym do standardów cywilizacyjnych. Została ona potwierdzona w wielu międzynarodowych dokumentach i umowach, począwszy od niewiążącej prawnie Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka⁵⁶, poprzez Europejską Konwencję Praw Człowieka⁵⁷, Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych⁵⁸, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych⁵⁹, aż po Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁶⁰. Jak zauważa L. Garlicki, międzynarodowe regulacje praw człowieka wprawdzie nie formułują oddzielnych wolności sztuki, nauki i nauczania skonkretyzowanych tak jak w konstytucjach i Karcie Praw Podstawowych, to jednak możliwe jest ich wydobywanie z przepisów dotyczących innych wolności (głównie wolności wyrażania poglądów)⁶¹. Wyeksponowanie wolności nauki w oddzielnym artykule Karty Praw Podstawowych UE dokonane zostało ze względu na wagę przedmiotu regulacji, choć wolność ta mieści się w standardach ochrony myśli i wolności wyrażania poglądów⁶².

Sposób regulacji wolności nauki w ustawodawstwie państw współczesnych jest zróżnicowany. W niektórych państwach konstytucja *expressis verbis* wprowadza wolność nauki, badań naukowych i nauczania (np. w Austrii, Niemczech, Hiszpanii). W innych krajach wprawdzie nie są one sformułowane wprost, ale

⁵⁵ M. Stahl, *op. cit.*, s. 77; J. Dobkowski, *Funkcjonowanie administracji publicznej w warunkach homocracy*, [w:] T. Jasudowicz (red.), *Demokratyczne państwo prawne in statu nascendi. W 20-lecie trudnych początków transformacji ustrojowej i prawnej*, Bydgoszcz 2010, s. 165; W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, s. 40-41, 139-140.

⁵⁶ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych, przyjęta dnia 10 grudnia 1948 r. w Paryżu („Każdy człowiek ma prawo (...) do uczestniczenia w postępie nauki i korzystania z jego dobrodziejstw” – art. 27 ust. 1; „Każdy człowiek ma prawo do wolności poglądów i swobodnego ich wyrażania; prawo to obejmuje swobodę posiadania niezależnych poglądów, poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania informacji i idei wszelkimi środkami, bez względu na granice” – art. 19).

⁵⁷ Art. 9 – wolność myśli, sumienia i wyznania oraz art. 10 – wolność wyrażania opinii.

⁵⁸ Art. 15 ust. 1 lit. b – „Państwa Strony niniejszego Paktu uznają prawo każdego do (...) korzystania z osiągnięć postępu naukowego i jego zastosowań”. Pakt otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169 – zał.).

⁵⁹ Art. 19 – prawo do swobodnego wyrażania opinii i posiadania własnych poglądów. Pakt otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167 – zał.).

⁶⁰ Art. 13 – „Sztuka i badania naukowe są wolne od ograniczeń. Wolność akademicka jest szanowana”. Na mocy Traktatu Lizbońskiego z dnia 13 grudnia 2007 r., Karta Praw Podstawowych UE weszła w życie dnia 1 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. UE z 2007 r., C 303, s. 1).

⁶¹ L. Garlicki, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003, s. 1.

⁶² S. Hambura, M. Muszyński, *Karta Praw Podstawowych z komentarzem*, Bielsko Biala 2001, s. 87.

wyinterpretowane w orzecznictwie sądowym z innych wolności konstytucyjnych, a szczególnie z wolności przekonań (np. w Szwajcarii, we Francji). Są też kraje, które nie posiadają odpowiednich postanowień w konstytucjach, co nie oznacza, że nie respektują wolności nauki (np. Dania, Luksemburg, czy Wielka Brytania, w której brak konstytucji).

Zależnie od regulacji konstytucyjnych i orzecznictwa w poszczególnych krajach, gwarancje wolności nauki są interpretowane jako indywidualne prawno-podmiotowe gwarancje praw podstawowych lub gwarancje prawno-instytucjonalne prowadzenia działalności naukowej. Konkretyzacja gwarancji konstytucyjnych dokonywana jest w ustawodawstwie zwykłym⁶³.

J. Sobczak zwraca uwagę, iż obowiązująca Konstytucja RP:

„pojmuje wolność twórczości artystycznej oraz wolność badań naukowych jako prawa człowieka, nie zacieśniając ich do praw obywatela. Świadczy o tym sformułowanie rozpoczynające art. 73: »Każdemu zapewnia się [...]« – skoro »każdemu«, to z owej wolności mogą korzystać nie tylko ci, którzy są obywatelami, ale generalnie wszyscy ludzie”,

a więc także cudzoziemcy i bezpaństwowcy⁶⁴. Dalej autor ten wskazuje, iż Konstytucja nie zawiera definicji pojęć „twórczość artystyczna” oraz „badania naukowe” i nie precyzuje, kogo uważa się za artystę czy badacza. Oznacza to, że zdefiniowanie tych pojęć zostało pozostawione przez ustrojodawcę doktrynie oraz aktom prawnym subkonstytucyjnym, mimo braku bezpośredniego do nich odesłania⁶⁵. Niektórzy autorzy wskazują, że z samej otwartości badań naukowych wynika, iż nie są one związane z jakąś raz ustaloną formą, a wobec tego wątpliwe jest całościowe ich zdefiniowanie⁶⁶. A. Wasilewski stoi na stanowisku, że pojęcie „nauki” powinno określać samo środowisko naukowe, a nie ustawodawca⁶⁷.

W filozofii za twórcę uchodzi „ktoś, kto albo potrafi stosować narzędzia poznawcze, z jakimi się już oswojono, i jakie ktoś inny wymyślił, a przy tym czyni to w sposób nietrywialny i doprowadza do ciekawych rozwiązań (...), albo ktoś, kto sam dostarcza nowych narzędzi, albo wreszcie ktoś, kto potrafi przekazać wizję innej rzeczywistości społecznej, czemu może, ale nie musi towarzyszyć (z

⁶³ A. Wasilewski, *Wolność nauki jako przedmiot regulacji prawnej*, [w:] A. Jaroszyński et al. (red.), *Współczesne problemy administracji publicznej. Księga poświęcona pamięci Profesora Marka Elżanowskiego*, „Studia Iuridica”, t. 32, Warszawa 1996, s. 259-260.

⁶⁴ J. Sobczak, *Wolność badań naukowych – standardy europejskie i rzeczywistość polska*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe” 2007, nr 2, s. 54 i 63; J. Sobczak, *Wolność badań naukowych – złudzenia a rzeczywistość*, [w:] T. Gardocka, J. Sobczak (red.), *Dylematy praw człowieka*, Toruń 2008, s. 96 i 111.

⁶⁵ J. Sobczak, *Wolność badań naukowych – standardy...*, s. 54 i 58; J. Sobczak, *Wolność badań naukowych – złudzenia...*, s. 96-97, 102; M. Jabłoński, *op. cit.*, s. 555.

⁶⁶ Ch. Starck, *Wolność badań naukowych i jej granice*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 3, s. 46.

⁶⁷ A. Wasilewski, *op. cit.*, s. 262.

reguły jednak towarzyszy) zmiana narzędzi badawczych”⁶⁸. Z kolei w epistemologii, za pracę naukową (badawczą) uznaje się:

„pracę twórczą, wykonaną dla celów poznawczych, opracowaną zgodnie z zasadami poprawnego myślenia, przystosowaną do rzemiosła twórczego, właściwego badaniom naukowym w ogóle, badaniom w danej dziedzinie w szczególności i wnoszącą coś nowego do już osiągniętego kapitału wiedzy”⁶⁹.

W doktrynie prawa pojęcie twórczości jest analizowane przede wszystkim na gruncie prawa autorskiego i utożsamiane jest ono ze swoistym procesem myślowym uzależnionym od różnorodnych determinantów psychicznych oraz ludzkiej wyobraźni⁷⁰. Sfera działalności twórczej zaliczana jest do sfery dóbr osobistych, mających charakter niematerialny i obejmujących czynności związane z procesem wytwarzania przez jednostkę danego utworu (dzieła). Stroną podmiotową twórczości może być wyłącznie człowiek, zaś stroną przedmiotową stanowi utwór, będący rezultatem jego twórczego działania⁷¹.

Wolność badań naukowych ma wymiar etyczny, który leży u podstaw gwarancji prawnej. Ch. Starck, analizując wolność nauki, wyraził następujący pogląd:

„Zadaniem nauki jest poszukiwanie prawdy i analizowanie przy tym, poprzez metodycznie zrozumiałe kroki, pewnych stanów rzeczy w przyrodzie i w społeczeństwie, jak również stawianie pytań o ich przyczyny, podłoże i prawidłowości. To postępowanie wymaga wolności duchowej. Ludzkie dążenie do nowej wiedzy zakłada również wolność wyboru metody badań. Pojęcie badań naukowych mieści więc w sobie pewną wolność. To »wewnętrzna naukowe«, etyczne pojmowanie wolności, które charakteryzuje autonomię nauki, powinno być w pierwszej kolejności rozumiane jako wolność ku czemuś, przy zachowaniu uznanych reguł. W ramach tej wolności istnieje jednak pewna etyczna odpowiedzialność. »Wewnętrzna naukowe«, etyczne pojęcie wolności uzyskuje ochronę poprzez konstytucyjnoprawne określenie wolności, która w pierwszej kolejności jest wolnością od ingerencji państwowej i innej”⁷².

Zdaniem J. Machowskiego, wolność nauki to nie tylko niezbywalne prawo, lecz również korespondujący z nim obowiązek uczzonego do formułowania teorii, doświadczalnego ich weryfikowania, wyciągania wniosków i wygłaszania opinii z zastrzeżeniem, że doświadczenia i ich wyniki nie przyniosą szkody

⁶⁸ S. Magała, *Twórczość w filozofii (aspekt metodologiczny i społeczny)*, „Studia Filozoficzne” 1978, nr 11, s. 40.

⁶⁹ J. Pieter, *Krytyka dzieł twórczych*, Katowice 1948, s. 94.

⁷⁰ J. Barta, R. Markiewicz, [w:], J. Barta, R. Markiewicz (red.), *Komentarz do ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych*, Warszawa 1995, s. 48.

⁷¹ M. Jabłoński, *op. cit.*, s. 553-554.

⁷² Ch. Starck, *op. cit.*, s. 45-46.

zdrowiu i życiu ludzi, uznawanym za najwyższe dobra nauki i jedne z jej strategicznych celów⁷³.

Z wyrażonej w art. 73 Konstytucji wolności badań naukowych wynika zakaz podejmowania przez władze publiczne działań utrudniających lub przekreślających swobodę prowadzenia badań naukowych oraz wolność ogłaszania wyników badań. Obowiązki władz mają w tym wypadku charakter negatywny (*status negativus*), bowiem obywatel realizując przysługujące mu wolności nie musi poszukiwać przepisów zezwalających, a jedynie ograniczających jego wolność. W sprawach z zakresu wolności, organy państwowe nie mogą wydawać decyzji o charakterze zezwolenia, a jedynie rejestrować decyzje podjęte przez jednostkę. Państwo sankcjonuje sferę działania tej jednostki, wolną od ingerencji państwa i bierze na siebie obowiązek zagwarantowania swobody działań, wyznaczonej przez prawo przedmiotowe. Wolności obywatelskie – w odróżnieniu od praw i obowiązków – cechują się nałożeniem na jednostkę przez prawo przedmiotowe nakazu lub zakazu określonego zachowania się, przy czym obowiązkiem państwa jest zapewnienie jednostce warunków do wywiązania się z nałożonych na nią obowiązków⁷⁴.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 lutego 2006 r. stwierdził, że:

„prawa wolnościowe zagwarantowane w art. 73 chronią jednostkę i inne podmioty prawa przed nieuzasadnioną ingerencją ze strony państwa w przedmiot i metody badań naukowych oraz w treść i metody nauczania”⁷⁵.

Zdaniem M. Jabłońskiego, ustrojodawca potwierdził w art. 73 Konstytucji znany fakt, że:

„każdy człowiek zdolny jest do myślenia, że każdy posiada wyobraźnię i wreszcie – jest zdolny do wyrażenia swego indywidualizmu przez stworzenie konkretnego dzieła. Zdolności te nie mogą zostać w żadnym stopniu ograniczone. Żadna władza państwowa nie jest bowiem w stanie skutecznie reglamentować procesów myślowych czy też wyobraźni człowieka”⁷⁶.

A. Wasilewski zauważa, że zagwarantowane konstytucyjnie wolności i prawa konkretyzują i rozszerzają zakres zadań państwa, co w przypadku wolności nauki przekłada się m.in. na potrzebę stworzenia systemu finansowego wspomagania

⁷³ J. Machowski, *Wolność badań naukowych jako prawo człowieka*, „Życie Szkoły Wyższej” 1989, nr 10, s. 36; J. Machowski, *Zasada wolności badań naukowych w świetle prawa międzynarodowego*, „Studia Filozoficzne” 1979, nr 7, s. 163.

⁷⁴ L. Wiśniewski, *Prawo a wolność człowieka – pojęcie i konstrukcja prawna*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997, s. 51-63; J. Sobczak, *Wolność badań naukowych – standardy...*, s. 65-66; J. Sobczak, *Wolność badań naukowych – złudzenia...*, s. 114; L. Garlicki, *op. cit.*, s. 6.

⁷⁵ Sygn. SK 45/04, OTK ZU 2006, seria A, nr 2, poz. 15.

⁷⁶ M. Jabłoński, *op. cit.*, s. 554.

działalności naukowej, powołania instytucji kształcenia na potrzeby nauki i prowadzących badania naukowe. Natomiast w sensie podmiotowym wolność nauki oznacza istnienie gwarancji prawno-podmiotowych dla każdego, kto deklaruje prowadzenie działalności naukowej, przy czym nie chodzi jedynie o ochronę negatoryjną przed ingerencją państwa w badania naukowe, lecz również o stwarzanie warunków, by obywatele mogli z tej wolności realnie korzystać⁷⁷.

Na treść wolności badań naukowych składa się swoboda prowadzenia takich badań, a więc wybór przedmiotu badań, metod badawczych i sposobu prezentacji wyników (*libertas philosophandi*) oraz swoboda nauczania (*libertas docendi*)⁷⁸. W doktrynie podkreśla się, że nie można uzależniać dopuszczalności prowadzenia badań naukowych od posiadania licencji czy afiliacji badacza przy uznanej instytucji naukowej. Nie jest też dopuszczalne udzielanie zgody na badania, czy też dokonywanie przez organ wstępnej oceny projektu⁷⁹.

Ponieważ wolność jest swobodą wyboru, dlatego nie ulega ona konkretyzacji poprzez wskazanie uprawnień i podmiotu zobowiązanego do spełnienia roszczeń uprawnionego. Rolą państwa i jego organów jest wprowadzenie systemu gwarancji zabezpieczających możliwość realizacji wolności w zakresie wolnym od ograniczeń⁸⁰. B. Banaszak podkreśla, że:

„w przypadku sporu z organem państwowym to nie jednostka powinna wskazać podstawę swej wolności czy też normę dopuszczającą określony jej zakres, ale to organ państwowy ma obowiązek ograniczając wolność jednostki podać podstawę prawną swojego działania”⁸¹.

Art. 31 Konstytucji stanowi, iż każda wolność może zostać ograniczona, przy czym konkretyzacja ograniczeń jest dopuszczalna wyłącznie w ustawie i jedynie wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny,

„każde ograniczenie praw i wolności jednostki musi być w pierwszym rzędzie oceniane w płaszczyźnie pytania, czy było ono »konieczne«, czyli – innymi słowy, czy tego samego celu (efektu) nie można było osiągnąć przy użyciu innych środ-

⁷⁷ A. Wasilewski, *op. cit.*, s. 263.

⁷⁸ J. Dobkowski, *Niektóre zagadnienia prawne stopni naukowych*, [w:] J. Dobkowski (red.), *Prawo-Administracja-Policja. Księga pamiątkowa Profesora Wincentego Bednarka*, Olsztyn 2006, s. 361; A. Wasilewski, *op. cit.*, s. 262; J. Pruszyński, *Stopnie...*, s. 17; J. Pruszyński, *Prawne granice wolności nauki*, [w:] Z. Kowalewski (red.), *Wolność a służebność nauki*, Warszawa 1991, s. 40.

⁷⁹ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 5.

⁸⁰ L. Wiśniewski, *op. cit.*, s. 55-56.

⁸¹ B. Banaszak, *op. cit.*, Nb. 381, s. 449.

ków, mniej uciążliwych dla obywatela, bo słabiej (bardziej płytko) ingerujących w sferę jego praw i wolności”⁸².

Powyższe prowadzi do wniosku, że konstytucyjna deklaracja wolności prowadzenia badań naukowych nie oznacza, że jest to wolność absolutna i nie podlegająca prawnym restrykcjom. „Byłoby błędem zaliczanie wolności nauki do kategorii wolności absolutnych. W takim zakresie nigdy nie istniała ona i zawsze poddana była ograniczeniom różnego rodzaju” – stwierdza J. Pruszyński⁸³.

J. Sobczak wskazuje, iż granice wolności mogą mieć zróżnicowany charakter: aktualny bądź potencjalny, przekraczalny (usuwalny) albo nieprzekraczalny, zewnętrzny albo wewnętrzny, normatywny bądź faktyczny. Ponieważ wolność jest atrybutem i prawem każdego człowieka, granicą wolności jest wolność innych ludzi i dobro osoby ludzkiej⁸⁴.

Wolność nauki i badań naukowych jako publiczne prawo podmiotowe korzysta z ochrony zapewnionej przede wszystkim przez system gwarancji instytucjonalnych. Gwarancję sprawiedliwości proceduralnej tworzą głównie normy prawa procesowego, których przestrzeganie jest obowiązkiem organów administracji publicznej. Jak wskazuje W. Jakimowicz, środkami ochrony praw podmiotowych (w tym także wolności nauki) w polskim systemie prawnym są:

- powszechne prawo drogi sądowej – prawo skargi do sądu administracyjnego,
- prawo do wystąpienia ze skargą konstytucyjną,
- prawo do występowania do Rzecznika Praw Obywatelskich o pomoc w ochronie wolności naruszonej przez władze publiczne,
- prawo do wynagrodzenia szkody, wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej⁸⁵.

Do wolności badań naukowych odwołuje się Europejska Karta Naukowca przyjęta zaleceniem Komisji Europejskiej z dnia 11 marca 2005 r., w której stwierdza się:

„W swoich badaniach naukowcy powinni kierować się dobrem ludzkości oraz zmierzać do poszerzenia granic wiedzy naukowej, jednocześnie korzystając z wolności przekonań i wypowiedzi, a także wolności określania metod rozwiązywania problemów, zgodnie z uznanymi zasadami i praktykami etycznymi. Jednakże naukowcy powinni uznawać ograniczenia tych wolności, które mogą wynikać z określonych warunków badań naukowych (w tym opieka naukowa / doradztwo

⁸² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98, OTK ZU 2000, Nr 1, poz. 3.

⁸³ J. Pruszyński, *Prawne granice...*, s. 39.

⁸⁴ J. Sobczak, *Wolność badań naukowych – standardy...*, s. 66; J. Sobczak, *Wolność badań naukowych – złudzenia...*, s. 115.

⁸⁵ W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, s. 405-410.

/ zarządzanie) lub ograniczeń operacyjnych, np. ze względów budżetowych lub infrastrukturalnych lub też, szczególnie w sektorze przemysłu, ze względu na ochronę praw własności intelektualnej. Tego typu ograniczenia nie powinny jednak pozo-
stawać w sprzeczności z uznanymi zasadami i praktykami etycznymi, których na-
ukowcy muszą przestrzegać⁸⁶.

Wprawdzie postanowienia zalecenia nie mają charakteru prawnie wiążącego, ale Państwa Członkowskie są zobowiązane do doprowadzenia, by adresaci Karty i Kodeksu postępowania stosowali ich postanowienia.

3. Zasady reglamentacji administracyjnej prowadzenia badań naukowych

W ogólnym ujęciu stopień naukowy stanowi administracyjne potwierdzenie szczególnych kwalifikacji osoby fizycznej do prowadzenia badań naukowych w określonym fragmencie wiedzy⁸⁷. Jak zauważa J. Dobkowski, umiejętność prowadzenia badań naukowych (indywidualnych lub zespołowych) przestała już być sprawą jedynie samego uczonego i stała się przedmiotem regulacji w sferze prawa powszechnie obowiązującego. Uzyskanie stopnia naukowego, jako potwierdzenie szczególnych kwalifikacji, stwarza po stronie posiadacza stopnia wzruszalne domniemanie, iż wyniki badań prowadzonych przez taką osobę posiadają wysoki poziom wiarygodności, rzetelności i użyteczności. Stopień naukowy jest dowodem wykształcenia specjalnego i umiejętności samodzielnego rozwiązywania zagadnień naukowych z wykorzystaniem metod naukowych⁸⁸. Posiadacz stopnia musiał przed jego uzyskaniem wykazać odpowiedni poziom wiedzy teoretycznej oraz dorobku w zakresie danej dyscypliny naukowej, co podlegało badaniu przez uprawniony do tego organ w toku postępowania w przedmiocie nadania stopnia naukowego.

Na gruncie prawa administracyjnego stopnie naukowe są szczególnymi ograniczeniami konstytucyjnych wolności i swobód⁸⁹. Nie jest to reglamentacja typu dyspensacyjnego, sprowadzająca się do prewencyjnego zakazu korzystania z wolności z zastrzeżeniem uzyskania pozwolenia, ani też reglamentacja typu li-

⁸⁶ Europejska Karta Naukowca – załącznik do Zalecenia Komisji nr 2005/251/WE z dnia 11 marca 2005 r. w sprawie Europejskiej Karty Naukowca oraz Kodeksu postępowania przy rekrutacji pracowników naukowych (Dz. Urz. UE z 2005 r., L 75, s. 67).

⁸⁷ J. Pruszyński, *Stopnie...*, s. 5; J. Dobkowski, *Niektóre...*, s. 361.

⁸⁸ J. Dobkowski, *Niektóre...*, s. 361-362. Pojęcie „metoda naukowa” nie ma dobrze ustalonego znaczenia – zob. A. Bronk, *Metoda naukowa*, „Nauka” 2006, nr 1, s. 47-64 – „Naukowiec to nie tylko ktoś, kto encyklopedycznie gromadzi wiadomości, lecz opanował gruntownie metodę badania dziedziny, będącej przedmiotem jego zainteresowania”.

⁸⁹ J. Pruszyński, *Stopnie...*, s. 7.

mitacyjnego, oparta na obowiązku powiadomienia organu o chęci skorzystania z prawa podmiotowego w formie zgłoszenia z towarzyszącym mu roszczeniem o dokonanie czynności urzędowej⁹⁰. Mamy tu do czynienia z ograniczeniem swoistym i specyficznym. Rada wydziału uczelni wyższej albo rada naukowa innej jednostki, posiadającej stosowne uprawnienia do nadawania stopni naukowych, działając jako kolegialny organ administracyjny, przeprowadza przy ograniczonym udziale kandydata, ciąg czynności postępowania zwanego przezwodem doktorskim lub habilitacyjnym, który kończy uchwała w przedmiocie nadania kandydatowi stopnia naukowego. Uchwała ta jest w istocie decyzją administracyjną, stwierdzającą spełnienie przez zainteresowanego wymagań ustawowych.

Posiadacz stopnia naukowego nabywa nowe uprawnienia i następuje aktualizacja szczególnej sfery jego działania. Nie chodzi tu o prawo do posługiwania się stopniem naukowym w życiu codziennym, co niekiedy może być przejawem swoistej mody lub „tytułomanii”.

Przykładowo, zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym⁹¹ rektorem wyższej uczelni publicznej może być jedynie osoba wybrana spośród nauczycieli akademickich posiadających tytuł naukowy profesora lub stopień naukowy doktora habilitowanego. Od 1 października 2011 r. przepis ten został znowelizowany, a wymagania stawiane rektorowi uczelni publicznej zrównane z rektorem uczelni niepublicznej: wystarczy stopień doktora⁹². Z kolei przepis art. 114 ust. 5 tej ustawy stwierdza, iż na stanowisku adiunkta może być zatrudniona osoba, która posiada co najmniej stopień naukowy doktora.

Wśród wymagań stawianych kandydatom do pełnienia urzędu sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego ustawodawca wymienił w art. 6 § 1 pkt 7 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁹³ obowiązek legitymowania się odpowiednim stażem pracy na stanowiskach sędziego, prokuratora, radcy w Prokuraturze Generalnej Skarbu Państwa lub też wykonywania zawodu adwokata, radcy prawnego, notariusza itp. Wymagania te nie dotyczą osób z tytułem naukowym profesora lub ze stopniem naukowym doktora habilitowanego nauk prawnych (art. 6 § 2 P.u.s.a.).

Tak więc posiadanie stopnia (lub tytułu) naukowego daje przymiot profesjonalisty i otwiera możliwość zajmowania określonych stanowisk lub pełnienia funkcji, do których dostęp mają jedynie te osoby, albo też stanowi alternatywę i formę dyspensy od innych wymagań, określonych w przepisach.

⁹⁰ J. Dobkowski, *Niektóre...*, s. 362.

⁹¹ Tekst pierwotny: Dz.U. Nr 164, poz. 1365 z późn. zm.

⁹² Tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r. poz. 572 z późn. zm.

⁹³ Dz.U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.

Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu⁹⁴ wymienia wśród uzasadnionych celów, dla których udostępnia się dokumenty zgromadzone przez Instytut, m.in. prowadzenie badań naukowych (art. 36 ust. 1 pkt 2), przy czym wymagane jest wskazanie we wniosku tematu prowadzonych badań (art. 36 ust. 4 pkt 2 lit. a). Jeśli wnioskodawcą jest osoba niebędąca pracownikiem naukowym, do wniosku winna dołączyć rekomendację pracownika naukowego uprawnionego do prowadzenia badań naukowych w dyscyplinach nauk humanistycznych, społecznych, gospodarki lub prawa (art. 36 ust. 4 pkt 2 lit. b). W tym wypadku ustawodawca nie wyjaśnił kim jest „pracownik naukowy uprawniony do prowadzenia badań” i w jaki sposób fakt ten ma być stwierdzany. Regulacja powyższa jest odstępstwem od konstytucyjnej wolności badań naukowych, bowiem ogranicza dostęp do archiwaliów jedynie do osób będących pracownikami naukowymi albo posiadającymi ich rekomendację.

J. Pruszyński wskazuje, że prawna reglamentacja możliwości prowadzenia badań naukowych poprzez zdobywanie stopni naukowych jest uzasadniona teleologicznie, a jej brak mógłby spowodować nieobliczalne konsekwencje dla nauki i życia społecznego⁹⁵. Istnieje możliwość nadużywania wolności badań naukowych w dwóch płaszczyznach: indywidualnej i społecznej. Na tę ostatnią zwraca szczególną uwagę Kościół katolicki, akcentując iż obrona wolności każdego człowieka nie może się odbywać w izolacji od całości osoby ludzkiej i przynależnych jej wartości. Wolność jest prawem i szansą każdego człowieka, jednakże nigdy nie może zniknąć z pola uwagi dobro człowieka⁹⁶.

Przykładem ustawowej reglamentacji niektórych badań naukowych jest ustawa z dnia 21 stycznia 2005 r. o doświadczeniach na zwierzętach⁹⁷, enumeratywnie wskazująca w jakich przypadkach jest dopuszczalne dokonywanie doświadczeń na zwierzętach (art. 1 ust. 2). Do prowadzenia doświadczeń są uprawnione wyłącznie jednostki naukowe wpisane przez ministra właściwego do spraw nauki do odpowiedniego wykazu. Ponadto doświadczenia na zwierzętach mogą prowadzić wyłącznie osoby posiadające kwalifikacje w tym zakresie i zezwolenie indywidualne wydane przez kierownika jednostki doświadczalnej, po uzyskaniu zgody komisji etycznej (art. 16 ust. 2). Rozporządzenie wykonawcze ustala, że doświadczenia na zwierzętach co do zasady nadzorują osoby posiadające stopień doktora w dziedzinie nauk biologicznych, farmaceutycznych, medycznych, weterynaryjnych lub rolniczych oraz co najmniej czteroletni staż

⁹⁴ Tekst jedn.: Dz.U. z 2007 r. Nr 63, poz. 424 z późn. zm.

⁹⁵ J. Pruszyński, *Stopnie...*, s. 7.

⁹⁶ J. Sobczak, *Wolność badań naukowych – standardy...*, s. 67; J. Sobczak, *Wolność badań naukowych – złudzenia...*, s. 115.

⁹⁷ Dz.U. Nr 33, poz. 289 z późn. zm.

pracy umożliwiające uzyskanie praktycznych umiejętności w zakresie przeprowadzania doświadczeń na zwierzętach⁹⁸. Ustawa określa szczegółowo zasady wykorzystywana zwierząt do doświadczeń oraz procedurę z tym związaną. Zawiera także liczne przepisy karne, penalizujące nieprzestrzeganie przepisów.

Innym przykładem reglamentacji badań naukowych jest przepis art. 36 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii⁹⁹, który ustanawia obowiązek uzyskania zezwolenia Głównego Inspektora Farmaceutycznego na zbiór mleczka makowego i opium z maku oraz ziela lub żywicy konopi innych niż włókniste w celu prowadzenia badań naukowych (ust. 1). Warunki i tryb uzyskiwania zezwolenia określa minister właściwy do spraw zdrowia w drodze rozporządzenia (ust. 3).

J. Sobczak rozważa, czy korzystanie z wolności z art. 73 Konstytucji wymaga spełnienia dodatkowych warunków, takich jak np. ukończenie studiów, posiadanie stopni naukowych bądź tytułu naukowego, czy też przynależność do towarzystw naukowych. Odpowiedź na tak sformułowane pytanie jest negatywna, gdyż ustrojodawca nie widział możliwości ograniczenia podmiotowego w zakresie wolności badań naukowych. Należy mieć na względzie, że doświadczenie przeszłości wskazuje, iż sukcesy naukowe osiągnęli niekiedy ludzie nie mający formalnego wykształcenia i nie należący do żadnych organizacji naukowych¹⁰⁰.

Pozostaje do rozważenia kwestia, czy badacz „spoza cechowego grona uczonych”, czyli nie posiadający stopnia naukowego, może prowadzić badania naukowe. W niektórych dziedzinach, takich jak nauki medyczne, przyrodnicze czy techniczne, w zasadzie trudno sobie wyobrazić takie badania, gdyż wymagają one posiadania odpowiedniego zaplecza technicznego oraz źródeł finansowania. Ponadto większość badań w tych obszarach ma charakter zespołowy. Natomiast można prowadzić indywidualne dociekania naukowe w naukach humanistycznych czy prawnych i nieraz zajmują się tym osoby, dla których działalność naukowa stanowi hobby¹⁰¹. Jak zauważył M. Jaroszyński,

„zajmowanie się pracą naukową poza zawodem pracownika naukowego jest nie tylko możliwe, ale także dość szeroko praktykowane, i przynieść może, niejednokrotnie zaś przynosi rzeczywiście, poważne korzyści dla rozwoju nauki”¹⁰².

⁹⁸ Por. § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Nauki i Informatyzacji z dnia 29 lipca 2005 r. w sprawie kwalifikacji osób nadzorujących doświadczenie na zwierzętach, przeprowadzających doświadczenie i uczestniczących w doświadczeniu oraz wzoru zezwolenia indywidualnego dla osób przeprowadzających doświadczenia (Dz.U. Nr 153, poz. 1273).

⁹⁹ Tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r. poz. 124 z późn. zm.

¹⁰⁰ J. Sobczak, *Wolność badań naukowych – standardy...*, s. 63-64; J. Sobczak, *Wolność badań naukowych – złudzenia...*, s. 111.

¹⁰¹ J. Sobczak, *Wolność badań naukowych – standardy...*, s. 64; J. Sobczak, *Wolność badań naukowych – złudzenia...*, s. 111-112.

¹⁰² M. Jaroszyński, *Prawo pracowników naukowych*, Wrocław 1971, s. 21.

4. Podsumowanie

Mimo proklamowania przez ustrojodawcę powszechnej wolności nauki i badań naukowych, wolności te poddane są ustawowym ograniczeniom.

Wolność nauki oznacza istnienie gwarancji prawno-podmiotowych dla każdego, kto deklaruje prowadzenie działalności naukowej. Nie chodzi jedynie o ochronę negatoryjną przed ingerencją państwa w badania naukowe, lecz również o stwarzanie warunków, by obywatele mogli z tej wolności realnie korzystać.

Procedura prowadząca do uzyskania stopnia naukowego, który jest administracyjnym potwierdzeniem szczególnych kwalifikacji jego posiadacza, winna uwzględniać zasady sprawiedliwości proceduralnej, a rozstrzygnięcia w niej zapadłe muszą być poddane ochronie właściwej dla publicznych praw podmiotowych.

Powyższe aspekty stopni naukowych nie są w dostatecznym stopniu uwzględniane w orzecznictwie organów administracji, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz Trybunału Konstytucyjnego. Sądy administracyjne ukształtowały linię swego orzecznictwa przyjmując, że zakres kontroli sądowej jest bardzo ograniczony. Na temat stosowania przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰³ w postępowaniach przed radami jednostek organizacyjnych uprawnionych do nadawania stopni naukowych i przed Centralną Komisją do Spraw Stopni i Tytułów (dalej: CK), sądy administracyjne wypowiadały się wielokrotnie.

WSA w Warszawie, rozpatrując skargę na odmowę zatwierdzenia uchwały rady wydziału w sprawie nadania skarżącemu stopnia doktora habilitowanego, odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, stwierdził:

„Nie może być także uwzględniony zarzut naruszenia przez organ centralny art. 10 k.p.a. przez uniemożliwienie stronie możliwości wypowiedzania się co do treści opinii recenzentów i udziału w postępowaniu przed tym organem. Stosownie bowiem do art. 29 ust. 1 ustawy¹⁰⁴ w postępowaniach dotyczących nadania stopnia naukowego, w zakresie nie uregulowanym w ustawie, stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Tak więc pierwszeństwo w zastosowaniu mają przepisy odrębne, w tym postanowienia Statutu Centralnej Komisji. Z postanowienia § 14 Statutu wynika, że postępowanie przed tym organem jest nie-

¹⁰³ Tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 267; dalej: k.p.a.

¹⁰⁴ Chodzi o ustawę z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. Nr 65, poz. 595 z późn. zm.); dalej: u.s.n.

jawne. Wobec powyższego wyklucza to zarzut naruszenia prawa strony do udziału w podejmowaniu czynności przed organem centralnym”¹⁰⁵.

Wydaje się jednak, że poglądy orzecznictwa¹⁰⁶ są tu przejawem pewnego oportunizmu, bowiem instrumenty do poddania Statutu CK kontroli w aspekcie jego zgodności z Konstytucją, sądy niewątpliwie posiadają (art. 193)¹⁰⁷, lecz nie chcą z nich korzystać¹⁰⁸. Wypada także bliżej przyjrzeć się delegacji ustawowej do wydania statutu, którą ustawodawca następująco ujął w art. 35 ust. 5 u.s.n.:

„Kompetencje organów Centralnej Komisji, sposób wyboru prezydium Centralnej Komisji, jej organizację i tryb działania oraz sposób powoływania recenzentów określa uchwalony przez nią statut”.

Kluczowa jest tu wykładnia słów „organizacja i tryb działania”. Wystarczy odszukać inne akty prawne, które odwołują się do tych pojęć, by stwierdzić, że upoważnienie do określenia organizacji i trybu działania jakiegoś organu odnosi się zawsze wyłącznie do jego sfery wewnętrznej i nie może znosić czy modyfikować procedur, wynikających z aktów hierarchicznie wyższych¹⁰⁹. Na fakt różnicy pomiędzy trybem działania a trybem postępowania w rozpoznawanych sprawach zwraca uwagę J. Borkowski¹¹⁰.

¹⁰⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 lipca 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 683/05, LEX nr 859467.

¹⁰⁶ Omówione przez J.P. Tarno, *Rola odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniach w sprawach stopni naukowych (wybrane zagadnienia)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 6, s. 18-35 oraz *Odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. w postępowaniach w sprawach stopni naukowych*, [w:] Z. Czarnik i in. (red.), *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemysł-Rzeszów 2011, s. 768-787.

¹⁰⁷ „Každy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”.

¹⁰⁸ W wyroku NSA z dnia 9 marca 2010 r., sygn. akt I OSK 1384/09, LEX nr 585357, stwierdzono: „Skarżący zarzucił m.in., że postanowienia Statutu Centralnej Komisji nie mają charakteru źródeł prawa powszechnie obowiązującego, a zatem nie mogą być podstawą działania organów administracji publicznej względem osoby ubiegającej się o nadanie stopnia naukowego doktora. W odniesieniu do omawianego zarzutu Sąd pierwszej instancji trafnie co prawda stwierdził, że przedstawienie pytania prawnego, co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem, jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem Sądu. Nie oznacza to jednak, iż zwolniony był z obowiązku rozważenia tej kwestii”.

¹⁰⁹ Por. np. zarządzenie Nr 16 Ministra Gospodarki z dnia 30 kwietnia 2009 r. w sprawie trybu działania Kierownictwa Ministerstwa Gospodarki (Dz. Urz. M.G. Nr 2, poz. 22); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 2005 r. w sprawie szczegółowego trybu działania i organizacji Komitetu Polityki Ubezpieczeń Eksportowych (Dz.U. Nr 174, poz. 1446); rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2003 r. w sprawie organizacji oraz trybu działania wojewódzkich i powiatowych społecznych rad do spraw osób niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 62, poz. 560).

¹¹⁰ J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 6 października 1993 r., I SA 1270/93*, OSP 1994, z. 7-8, s. 345.

Należy z naciskiem podkreślić, że statut CK, jako akt niepromulgowany¹¹¹, znajduje się poza zamkniętym katalogiem źródeł prawa, zawartym w art. 87 Konstytucji RP. Tym samym nie może posiadać pierwszeństwa w zastosowaniu przed przepisami K.p.a., których odpowiednie stosowanie w postępowaniach dotyczących stopni naukowych proklamował ustawodawca w art. 29 ust. 1 u.s.n. Stwierdzić więc można, że statut CK nadal nie został dostosowany formą do wymogów Konstytucji, gdyż jest wprowadzony w trybie charakterystycznym dla aktów wewnętrznych administracji, gdy tymczasem wywołuje skutki prawne wobec podmiotów zewnętrznych (stron postępowań administracyjnych)¹¹².

Nie wydaje się także, by ocena zgodności przepisów u.s.n. i statutu CK, dokonana przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 kwietnia 2012 r.¹¹³, była prawidłowa. W orzeczeniu tym TK stwierdził m.in., że:

„punkt wyjścia obu skarżących, tj. przekonanie, iż uchwała o nadaniu stopnia doktora musi mieć charakter pozytywny w sytuacji, gdy poprzedzające ją uchwały podjęte we wcześniejszych stadiach przewodu doktorskiego taki charakter miały, jest błędny i nie ma racjonalnego uzasadnienia. Praktyka akademicka i judykatura zmierzają w przeciwnym kierunku, zaś podnoszone w orzeczeniach sądowych argumenty dotyczące autonomicznego charakteru uchwały o nadaniu stopnia doktora należy uznać za przekonujące. Podzielenie stanowiska skarżących podważałoby sens głosowania rady jednostki organizacyjnej nad uchwałą w przedmiocie nadania stopnia doktora wówczas, gdyby treść tej uchwały zdeterminowana była treścią uchwał ją poprzedzających”.

Powyższe oznacza, że TK nie uznaje stopni naukowych za związane z konstytucyjną wolnością nauki, zaś przepisów u.s.n., zobowiązujących radę właściwej jednostki prowadzącej postępowanie do nadania stopnia¹¹⁴, za kreujące prawo

¹¹¹ Dopiero od niedawna zatwierdzany przez Prezesa Rady Ministrów – zob. zarządzenie Nr 47 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 2012 r. w sprawie zatwierdzenia statutu Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów (niepubl.).

¹¹² Dostrzegają to H. Izdebski i J.M. Zieliński, *Ustawa o stopniach naukowych i tytule naukowym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 159.

¹¹³ Sygn. akt SK 30/10, OTK ZU 2012, seria A, nr 4, poz. 39.

¹¹⁴ Art. 12 ust. 1: „Stopień doktora nadaje się osobie, która: 1) posiada tytuł zawodowy magistra, magistra inżyniera, lekarza lub inny równorzędny lub posiada dyplom, o którym mowa w art. 191a ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym; 2) zdała egzaminy doktorskie w zakresie określonym przez radę jednostki organizacyjnej; 3) przedstawiła i obroniła rozprawę doktorską; 4) zdała egzamin z nowożytnego języka obcego lub posiada certyfikat potwierdzający znajomość nowożytnego języka obcego, określony w przepisach wydanych na podstawie art. 31 pkt 5”. Przepis ten zawiera zamknięty katalog przesłanek, które należy spełnić, aby uzyskać stopień. Tymczasem TK wywiódł (za CK i sądami administracyjnymi), iż z przepisu tego nie wynika dla organu obowiązek nadania stopnia osobie spełniającej wszystkie wyliczone warunki.

podmiotowe doktoranta do posiadania stopnia naukowego. Nie podzielam tego poglądu i mam nadzieję, że zostanie w przyszłości odrzucony¹¹⁵.

Jak zauważył J. Borkowski, w sprawach dotyczących stopni naukowych istotne jest „kształtowanie ustabilizowanej linii orzecznictwa sądowego” w celu eliminacji „uproszczonych i schematycznych wzorców stosowanych w wielu orzeczeniach sądu administracyjnego”¹¹⁶. Interesująca jest kwestia wypracowania owej „ustabilizowanej linii orzecznictwa”, którą cytowany autor wyjaśnił następująco:

„Przykład kształtowania w orzecznictwie pojęcia decyzji wydawanych w sprawach stopni i tytułu jest interesujący dlatego, że nie tylko samo orzecznictwo było środkiem oddziaływania służącym wdrożeniu wielu przepisów postępowania administracyjnego do stosowania przez organy licznych jednostek organizacyjnych uprawnionych do nadawania stopni naukowych oraz organy Centralnej Komisji. Podejmowane były również inne działania służące wypracowaniu wspólnego poglądu na zakres stosowania przepisów prawnych. Kierownictwo wydziału NSA właściwego w opisywanych sprawach organizowało narady sędziów w celu ujednolicenia orzecznictwa, niekiedy z udziałem członków Centralnej Komisji, odbywały się spotkania z jej Prezydium, co przyczyniło się do wyjaśnienia wielu kwestii”¹¹⁷.

Powstają w związku z tym pytania: Czy wskazany sposób postępowania zasługuje na akceptację? Czy rolą sądów administracyjnych, które są powołane do ochrony praw podmiotowych obywateli jest współpraca z organami administracyjnymi „w celu wypracowania wspólnego poglądu”? Jak tego rodzaju działanie ma się do zasady kontrydiktoryjności postępowania przed sądem administracyjnym?

W perspektywie rozwojowej jedynie reforma funkcjonalna tego działu materialnego prawa administracyjnego, dotyczącego stopni naukowych, może stworzyć odpowiedni grunt dla zmian podstaw prawnych oraz wdrożenia odmiennych rozwiązań procesowych i praktyki ich stosowania. W świetle obowiązujących przepisów wydaje się, że ustawodawca nie zauważył zmian jakie zaszły w otoczeniu prawnym zagadnienia. Przez wzgląd na konstytucjonalizację wolności nauki, stopnie naukowe nie mogą być postrzegane odrębnie i samoistnie. Wolność nauki przybrałaby bowiem postać dozwoleń, stanowiąc wolność człowieka i obywatela o charakterze absolutnym, gdzie ingerencja państwa jest

¹¹⁵ Szerzej: T. Brzezicki, P. Sobotko, *Postępowanie w sprawach stopni naukowych a zasady sprawiedliwości proceduralnej*, [w:] A. Wiktorowska, A. Jakubowski (red.), *Prawo nauki. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2014 (w druku).

¹¹⁶ J. Borkowski, *Przyczynek do zagadnień autonomizacji*, [w:] L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczyca (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008, s. 36.

¹¹⁷ *Ibidem*, s. 35.

zakazana. A przecież tak nie jest. Ustrojodawca w sposób wyraźny ukształtował charakter wolności nauki. Owszem, trudno o jej derogację, a więc ograniczenia związane z wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego w państwie, ale konstytucyjna natura wolności nauki wskazuje, że jest to uprawnienie poddające się limitacji, a więc ograniczeniom ustawowym z wyższych racji, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a jednym z prawnie dopuszczalnych sposobów ograniczenia tej wolności są stopnie naukowe. Z innej strony, powszechnie akceptowana autonomia uczelni nie sprzyja zmianom dotychczasowej głębokości regulacji prawnej, czy szerszemu wiązaniu prawem organów uczelni i instytutów badawczych.

Należy jednak podkreślić, że w zakresie przewodów naukowych organy te występują przecież jako organy administracji publicznej z wszelkimi tego prawnymi konsekwencjami. Oczywiście, nowe rozwiązania prawne muszą także opierać się na pewnym kompromisie wobec tradycji i swoistego ceremoniału akademickiego, a przede wszystkim wymagań merytorycznych stawianym kandydatom do stopni naukowych. Niemniej jednak, obok form zastanych, pojawiają się rynkowe mechanizmy weryfikacji wiedzy naukowej. Stopień naukowy ma wstępnie przesądzać o kwalifikacjach osoby go posiadającej, ale nie dopuszcza przecież do wykonywania określonego zawodu czy podjęcia danego rodzaju działalności gospodarczej. Nie ma zatem tu zbytniego ryzyka nadużycia prawa do stopnia naukowego. Projektowana regulacja prawna musi jednak uwzględniać postulaty tego typu.

Kończąc, należy postawić ogólny wniosek, że ocena regulacji normatywnej w obszarze objętym analizą skłania do refleksji krytycznej. Wydaje się bowiem, że stan prawny omawianych instytucji prawnych musi budzić uzasadniony niepokój. Stąd istotne dla stopni naukowych zarówno *de lege ferenda*, jak i *de lege lata* pozostaje podjęcie odpowiednich zabiegów legislacyjnych. Proponowane zmiany bowiem z przyczyn obiektywnych w małej części odnoszą się do zagadnień materialno-procesowych, skupiając się bardziej na rozwiązaniach prawno-ustrojowych.

Tymczasem wydaje się słuszne sformułowanie oczekiwań pod adresem sądów administracyjnych, by korzystając z dostępnych instrumentów prawnych, w większym zakresie wpływały na działalność organów właściwych w tych sprawach.

„Czasem wydawać się może, że chodzi o niezbyt istotne, nawet banalne naruszenia, które – jeśli posłużyć się terminologią z innego obszaru – »nie miały«, a nawet »nie mogły mieć wpływu« na wynik sprawy. Jednakże przedmiot postępowania jest przecież niezwykle istotny dla kandydata: bywa i tak, że ocenie w gruncie rzeczy poddaje się rezultat kilkunastu lub nawet kilkudziesięciu lat ludzkiej pracy, a nawet dorobek całego życia łącznie z profesjonalnymi kwalifikacjami. W takiej

zaś sytuacji oczywiste jest, iż do przestrzegania nawet *prima facie* mało znaczących proceduralnych rygoryzmów, trzeba podchodzić z nadzwyczajną wręcz skrupulatnością (...)¹¹⁸.

¹¹⁸ J. Łętowski, *Ambicje przed sądem. O orzecznictwie sądowym w sprawach stopni naukowych*, [w:] H. Olaszewski, B. Popowska (red.), *Gospodarka – Administracja – Samorząd*, Poznań 1997, s. 295-296.

DOROTA MOROŃ
Uniwersytet Wrocławski

Publiczne i prywatne finansowanie edukacji wyższej w Polsce

.....

1. Wprowadzenie

Usługi z zakresu edukacji zajmują ważne miejsce wśród usług społecznych. Podkreślić należy, że przyczyniają się one do budowy kapitału ludzkiego i społecznego, stąd stanowią funkcjonalny element zarówno z perspektywy społecznej, jak i gospodarczej. O ile zaangażowanie państwa w organizowanie systemu oświaty i jego finansowanie nie budzi kontrowersji, o tyle w odniesieniu do edukacji wyższej, po latach akceptacji wiodącej roli państwa, coraz częściej pojawia się pytanie o obowiązek prywatnego zaangażowania osób korzystających z usług edukacyjnych. Uzasadnień pojawia się tu wiele, a koncentrują się głównie na wskazaniu jednostkowych, a nie publicznych korzyści z edukacji.

Celem badawczym jest analiza problemu publicznego i prywatnego finansowania usług z zakresu edukacji wyższej w Polsce. Wymaga to naświetlenia samego statusu edukacji wyższej jako usługi publicznej oraz europejskich rozwiązań i trendów w odniesieniu do finansowania studiów wyższych. Na tym tle przeanalizowany zostanie polski system, który – w odniesieniu do aspektu finansowego – określić można mianem dualnego. Wskazanie, że prawie połowa studiujących płaci za kształcenie¹, każe postawić pytania o faktyczną realizację zasad bezpłatności i równości dostępu do edukacji, bowiem analiza kosztów ponoszonych przez studentów oraz możliwości wsparcia finansowego wskazuje na znaczący udział prywatnych nakładów w finansowaniu edukacji wyższej.

Empiryczną podstawę analiz stanowią dane Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Eurostatu oraz Głównego Urzędu Statystycz-

¹ W 2012 r. za studia płaciło 47% studiujących; zob. ryc. 2.

nego. W analizie wykorzystane zostały przede wszystkim metoda statystyczna oraz analiza instytucjonalno-prawna.

O ważności podjętej problematyki świadczą stale ponawiane dyskusje, dotyczące problemów finansowania studiów wyższych, publicznych oraz prywatnych nakładów na edukację.

2. Edukacja wyższa jako usługa publiczna

Traktowanie edukacji jako usługi publicznej, a co za tym idzie zaangażowanie państwa w dostarczanie usług edukacyjnych sięga XVIII-XIX wieku. Jest to okres wykształcenia się narodowych systemów edukacyjnych, dla których podstawę stanowiła myśl oświeceniowa, wyrażająca się w przekonaniu, że państwo powinno przejąć obowiązek kształcenia obywateli, uzasadniając taką aktywność korzyściami społecznymi z edukacji². Tworzone systemy edukacyjne najczęściej finansowano ze środków publicznych. Były one obowiązkowe – początkowo na poziomie podstawowym – następnie również średnim. Wyższe uczelnie, przekształcające się w nowożytne uniwersytety, dołączyły do systemów edukacyjnych przede wszystkim dzięki przejściu przez państwo odpowiedzialności za studia wyższe i umasowieniu kształcenia wyższego.

Powstanie w Europie, po II wojnie światowej, *welfare state*, a więc państw, realizujących funkcję opiekuńczo-socjalną oznaczało przejście przez władze publiczne odpowiedzialności za prowadzenie polityki społecznej. Wiązało się to ze zwiększeniem aktywności w sferze edukacji, w tym szkolnictwa wyższego. W wielu krajach władze podjęły się prowadzenia i finansowania edukacji na poziomie wyższym, a studia stały się bezpłatne³. Podobna sytuacja miała miejsce w państwach tzw. demokracji ludowej.

Edukacja wyższa dołączyła więc do grona usług publicznych, które współczesne państwo świadczy na rzecz swoich obywateli. Usługi publiczne, mówiąc ogólnie, to usługi, które służą interesowi publicznemu, „dobra publiczne, w stosunku do których niemożliwe jest wykluczenie kogokolwiek z korzystania z nich”, „usługi świadczone przez administrację publiczną bezpośrednio ludności w ramach sektora publicznego lub podmioty prywatne zapewniające daną usługę”⁴. Możemy mówić o funkcjonowaniu klasycznych usług publicznych, wyodrębnianych w oparciu o kryteria naturalne (np. czyste powietrze, rzeki, krajo-

² Zob. K. Zamorska, *Prawa społeczne jako program przebudowy polityki społecznej*, Wrocław 2010, s. 178-181.

³ Bezpłatność oznacza brak konieczności uiszczania czesnego, co nie oznacza braku obowiązku ponoszenia wybranych opłat o charakterze administracyjnym (np. opłata rejestracyjna, za wpis na semestr) czy składek na organizację studenckie.

⁴ B. Kozuch, A. Kozuch (red. nauk.), *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, Kraków 2011, s. 34.

braz, bezpieczeństwo) oraz usług mieszanych, określanych w oparciu o kryteria społeczne, stąd nazywanych często usługami społecznymi. „Usługi mieszane są określane przez podstawowe potrzeby ludzkie i – na skutek doktryny społecznej oraz prowadzonej przez władze publiczne polityki państwa – służą całemu społeczeństwu lub zbiorowości lokalnej”⁵. Usługi publiczne cechuje zgoda społeczna, co do świadczenia ich przez sektor publiczny, niezależnie od dochodu obywateli, bowiem ich podstawą są prawa człowieka⁶. Do nich należy edukacja, ale także m.in. usługi zdrowotne, pomoc społeczna, mieszkalnictwo czy kultura. Podkreślić należy, że w odniesieniu do tych usług nie zawsze musimy mieć do czynienia z ich pełną bezpłatnością oraz całkowitą dostępnością dla wszystkich zainteresowanych. Szczególnie istotne jest więc w tym zakresie zapewnienie równości dostępu do usług społecznych finansowanych ze środków publicznych.

3. Kto powinien płacić za studia wyższe?

Ukonstytuowane w Europie Zachodniej po II wojnie światowej państwa dobrobytu przejmując odpowiedzialność za politykę społeczną, w tym politykę edukacyjną, wyznaczyły standard zaangażowania publicznego w szkolnictwo wyższe, przejawiający się m.in. w prowadzeniu szkół wyższych, finansowaniu studiów i tworzeniu oraz kontroli standardów edukacyjnych⁷. Współcześnie jednak coraz częściej pojawiają się opinie, że państwo nie powinno (nie ma środków), aby całkowicie finansować edukację wyższą. Uzasadnień pojawia się tu wiele, a koncentrują się głównie na wskazaniu jednostkowych, a nie publicznych korzyści z edukacji.

Zaangażowanie państwa w edukację można uzasadniać zarówno argumentami o charakterze ekonomicznym, jak i socjologicznym oraz politologicznym, przy czym współcześnie kwestie finansowe wydają się odgrywać pierwszoplanową rolę. Oprócz argumentów ekonomicznych, dyskusja ma jednak głębsze podłoże i została ukształtowana w ramach różnych podejść teoretycznych, które przecież koncentrując się na tych samych wartościach (równość, wolność, sprawiedliwość) różnie je interpretują⁸.

⁵ *Ibidem*, s. 35.

⁶ *Ibidem*, s. 34.

⁷ Zob. R. Szarfenberg, *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Warszawa 2008, s. 18-51; G. Esping-Andersen, *Spoleczne podstawy gospodarki postindustrialnej*, Warszawa 2010, s. 25-119; N. Barr, *Państwo dobrobytu jako skarbonka. Informacja, ryzyko, niepewność a rola państwa*, Warszawa 2010, s. 19-24, 217-314.

⁸ Zob. R. Szarfenberg, *op. cit.*

Nicholas Barr wskazuje wprawdzie, że zyski edukacyjne bardzo trudno zmierzyć⁹, jednakże podkreśla istnienie korzyści zarówno wewnętrznych (jednostkowych), jak i zewnętrznych, ogólnospołecznych, jakie niesie ze sobą wyższe wykształcenie. Z perspektywy ekonomicznej mówić należy przede wszystkim o wpływie na wysokość przyszłych podatków, związanych z wyższym wynagrodzeniem osób wysoko wykształconych. Ponadto można wskazać na profity związane z produkcją. Osoby z wyższym wykształceniem są bardziej wydajne, łatwiej adaptują się do zmian. Nicholas Barr podkreśla, że dziś zaawansowane technologie plus międzynarodowa konkurencja sprawiają, że edukacja staje się ważniejszym źródłem dobrych wyników gospodarczych niż kiedykolwiek wcześniej¹⁰. Pojawiają się dziś obawy, że wykształcenie, przede wszystkim w związku z jego umasowieniem, nie stanowi gwarancji satysfakcjonującej i dobrze płatnej pracy, a czasami nawet pracy w ogóle. Jednak ciągle jeszcze aktualna jest zależność, że im wyższe wykształcenie tym niższe bezrobocie i wyższe zarobki, choć faktycznie nawet osoby wykształcone mają dziś problemy ze znalezieniem zatrudnienia.

Korzyści o charakterze socjologicznym i politologicznym to przede wszystkim wpływ na spójność społeczną, aktywność społeczną, udział w lokalnych przedsięwzięciach, działania prospołnotowe. Ma to swoją podstawę w socjalizacyjnym wymiarze edukacji – kształtuje ona postawy i przekazuje preferowane przez państwo wartości. Stwierdzić można również wpływ wykształcenia na działalność polityczną i świadomość polityczną elektoratu¹¹.

W ostatnich latach podważony został status uniwersytetu jako instytucji dobra publicznego. Wiązało się to przede wszystkim z faktem, że zapewnienie tego typu dobra przez państwo jako dostępnego dla wszystkich zainteresowanych na równych prawach wydaje się niemożliwe, ze względu na pogłębiającą się niewydolność państwa, zarówno ekonomiczną, jak i społeczną (niezdolność poradzenia sobie z problemami społecznymi). Wzrost zainteresowania studiami wyższymi w Europie Zachodniej w latach 60. i 70. XX wieku został sfinansowany z budżetów, jednakże problemy budżetowe skutkowały ograniczeniem możliwości nakładów na szkolnictwo wyższe. Podstawą do wycofywania się państwa z zaangażowania w edukację wyższą stało się wykazanie, że wykształcenie wyższe jest prywatną inwestycją, przynoszącą korzyści osobie je zdobywającej¹². Stąd ograniczanie roli państwa w finansowaniu i zarządzaniu systemem edukacji wyższej, na rzecz gwarantowania poprawnego funkcjonowania mecha-

⁹ N. Barr, op. cit., s. 223.

¹⁰ *Ibidem*, s. 229.

¹¹ *Ibidem*, s. 224; K. Zamorska, op. cit., s. 178-181.

¹² K. Musiał, *Uniwersytet na miarę swego czasu. Transformacja społeczna w dobie postindustrialnej a zmiany w szkolnictwie wyższym krajów nordyckich*, Gdańsk 2013, s. 100-107.

nizmów rynkowych. Współcześnie mamy do czynienia ze swoistą hybrydyzacją wizji uczelni jako instytucji dobra wspólnego z uczelnią jako dobrem rynkowym. Stąd możliwość wprowadzenia odpłatności przy współpłatności przez studentów i władze publiczne za studia wyższe.

Kryzys państwa opiekuńczego doprowadził do wzrostu popularności doktryny wielosektorowości, która wskazuje, że „nie tylko państwo czy sektor publiczny przyczynia się do dobrobytu społecznego, ale także sektor obywatelski (pozarządowy, *non profit*), sektor rynkowy (*for profit*) oraz sektor prywatny czy też nieformalny (np. rodzina, grupy sąsiedzkie, przyjacielskie)”¹³. Usługi publiczne mogą więc być świadczone przez różnorodne podmioty, ponadto różne może być ich źródło finansowania. Uzasadnia to uruchamianie środków prywatnych jeśli chodzi o edukację wyższą. Przedsiębiorcze uczelnie mogą pozyskiwać fundusze ze źródeł prywatnych, ponadto przedstawione powyżej teorie pozwalają na uzasadnienie wprowadzania odpłatności za studia wyższe. Rodzi to jednak wiele problemów, choćby związanych z wpływem osób finansujących uczelnie na ich funkcjonowanie, zadania, kierunki i programy kształcenia.

4. Finansowanie edukacji wyższej w Europie

Współczesne europejskie systemy edukacji wyższej są schedą polityki społecznej realizowanej przez *welfare state*, stąd duży udział władz publicznych w prowadzeniu wyższych uczelni, finansowaniu edukacji oraz kontroli jakości kształcenia. Jednocześnie rozwiązania te różnią się od siebie, nie we wszystkich państwach udział władz publicznych jest tak znaczący.

Systemy edukacji wyższej sklasyfikować można w oparciu o udział w edukacji instytucji sektora publicznego oraz prywatnego. Klasyfikacje sporządzane przez Eurydice wskazują na funkcjonowanie trzech kategorii szkół wyższych: uczelni publicznych, uczelni prywatnych, finansowanych ze źródeł publicznych (udział funduszy publicznych powyżej 50%) i niezależnych uczelni prywatnych (udział finansowania ze strony władz publicznych poniżej 50%)¹⁴. W oparciu o to kryterium wyróżnić można dwa modele funkcjonowania wyższych uczelni. Pierwszy to model publicznego szkolnictwa wyższego, a więc system, w którym większość studentów kształcą uczelnie publiczne, a szkoły prywatne stanowią element uzupełniający ofertę kształcenia. Można tu wskazać na trzy różne rozwiązania:

- Wyłącznie szkolnictwa publicznego – dotyczy krajów, w których ponad 90% studentów studiuje na uczelniach publicznych, obowią-

¹³ M. Grewiński, S. Kamiński, *Obywatelska polityka społeczna*, Warszawa 2007, s. 56.

¹⁴ *Key Data on Higher Education in Europe*, Luxembourg 2007, s. 227.

zuje m.in. w Słowenii, Szwecji, Grecji, Irlandii, Niemczech, Danii, Czechach, na Słowacji, Litwie, Cyprze, we Włoszech;

- Przewaga szkolnictwa publicznego uzupełniona uczelniami prywatnymi, finansowanymi ze źródeł publicznych – dotyczy państw, w których studenci uczelni publicznych stanowią 50-90%, studentów, a na rynku silną pozycję mają uczelnie prywatne, dofinansowywane przez państwo. Taki wariant obowiązuje m.in. na Węgrzech, w Austrii, Finlandii, Islandii i Norwegii;
- Przewaga szkolnictwa publicznego z udziałem sektora prywatnego – tu również uczelnie publiczne mają przewagę, a ich ofertę uzupełniają szkoły prywatne, niezależne od państwa. Taki wzór dotyczy m.in. Bułgarii, Hiszpanii, Francji, Polski, Portugalii i Rumunii¹⁵.

Drugi model to model szkolnictwa prywatnego, finansowanego ze źródeł publicznych (ponad 50% wpływów). Dominacja tego typu uczelni może być uzupełniona ofertą szkół publicznych (jak w Belgii) czy prywatnych (w Estonii i na Łotwie), ale mogą one też stanowić jedyny element systemu, co dotyczy Wielkiej Brytanii i Holandii. Co istotne, w Europie nie mamy modelu funkcjonowania wyłącznie prywatnych, niezależnych uczelni. Wyraźnie więc widać zaangażowanie państwa w dostarczanie usług z zakresu edukacji wyższej¹⁶.

Czy obecność na rynku uczelni publicznych i prywatnych wpływa na finansowanie edukacji? Okazuje się, że w przypadku państw europejskich trudno mówić o prostej zależności. Fakt, że uczelnie są publiczne lub finansowane ze środków publicznych nie oznacza, że studenci nie ponoszą żadnych kosztów kształcenia, podobnie jak fakt funkcjonowania uczelni prywatnych nie przesądza automatycznie o wysokich nakładach prywatnych. Trzeba bowiem odróżnić własność podmiotów od źródeł ich finansowania. Właśnie strumienie finansowania publicznego dla publicznych i prywatnych uczelni wyższych pozostają kwestią różnicującą. Studenci również na publicznych uczelniach czy w szkołach prywatnych dofinansowywanych przez państwo ponoszą koszty, do których należeć mogą: czesne, opłaty administracyjne czy opłaty na organizacje studenckie¹⁷. Najwyższe opłaty dotyczą takich krajów, jak: Holandia, Austria, Portugalia, Wielka Brytania, Belgia, Hiszpania, Francja czy Łotwa¹⁸.

Analiza publicznych i prywatnych strumieni finansowania edukacji wyższej w Europie wskazuje na występowanie tu modelu dominacji publicznego finansowania. Wśród analizowanych przez OECD państw europejskich tylko Wielka Brytania notuje niższy niż 65% udział publicznego finansowania. Wpisuje się

¹⁵ *Ibidem*, s. 26-28.

¹⁶ *Ibidem*, s. 26-28.

¹⁷ *Ibidem*, s. 86.

¹⁸ *Ibidem*, s. 89-90.

ona w model dominacji prywatnego finansowania studiów, obecny między innymi w Stanach Zjednoczonych, Korei Południowej, Japonii czy Australii. Pozostałe państwa europejskie, reprezentujące model dominacji publicznego finansowania, można podzielić na dwie kategorie:

- Publicznego finansowania studiów wyższych, co dotyczy państw, w których udział finansowania publicznego wynosi ponad 85%. Należą do nich: Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Islandia, Norwegia, Słowenia i Szwecja. Generalnie są to kraje w których mamy do czynienia z wyłączością szkolnictwa publicznego lub szkolnictwa publicznego z udziałem uczelni prywatnych, finansowanych ze środków publicznych;
- Przewagi publicznego finansowania z udziałem finansowania prywatnego, co ma miejsce w krajach, w których udział finansowania publicznego mieści się pomiędzy 65% a 85%. Tutaj zaliczymy: Czechy, Hiszpanię, Holandię, Estonię, Francję, Irlandię, Niemcy, Polskę, Portugalie, Słowację oraz Włochy. Państwa te reprezentują różne modele funkcjonowania wyższych uczelni, zarówno z wyłącznym szkolnictwem publicznym, jak i znaczącym udziałem prywatnych, niezależnych uczelni. Podkreślić tu należy znaczący udział gospodarstw domowych w finansowaniu edukacji, tylko w niektórych państwach (np. Czechy, Słowacja, Holandia) widoczny jest udział innych prywatnych źródeł finansowania (tabela 1.).

Reasumując stwierdzić należy, że europejski model finansowania szkolnictwa wyższego to finansowanie publiczne, uzupełniane – w mniejszym lub większym zakresie – źródłami prywatnymi. I chociaż w większości państw w ostatnich latach obserwujemy spadek udziału źródeł publicznych w finansowaniu edukacji wyższej (największy w Portugalii, Wielkiej Brytanii i na Słowacji)¹⁹, to jednak fundusze publiczne pozostają podstawą finansowania szkolnictwa wyższego.

Podkreślić należy, że polityka wobec szkolnictwa wyższego to nie tylko świadczenie usług edukacyjnych, ale również o stwarzanie warunków równych szans dla wszystkich, którzy są zdolni i chętni do studiowania oraz promowanie najlepszych. Mam tu na myśli budowę systemu pomocy w ponoszeniu czesnego i opłat, wsparcia stypendialnego o charakterze socjalnym i naukowym, wsparcia mieszkaniowego, w zakresie żywienia, przejazdów czy wypożyczenia lub zakupu podręczników i książek naukowych, jak i pomoc rodzicom, którzy mają na utrzymaniu studiujące dzieci²⁰. Ponadto studenci korzystać mogą w wielu kra-

¹⁹ Niewielki wzrost udziału źródeł publicznych dotyczy Irlandii, Polski i Hiszpanii, zob. *Education at a Glance 2012. OECD indicators*, 2012, s. 259.

²⁰ Szczegółowe rozwiązania przedstawiono w: *Key...*, op. cit., s. 99-102.

Tabela 1. Źródła finansowania edukacji wyższej (dane za 2010 r.)

Państwo	Źródła publiczne	Wydatki gospodarstw domowych	Inne źródła prywatne
Austria	87,8%	2,6%	9,5%
Belgia	89,8%	4,7%	5,6%
Czechy	78,8%	9,4%	11,8%
Dania	95,0%	5,0%	
Estonia	75,4%	17,9%	6,7%
Finlandia	95,9%	4,1%	
Francja	81,9%	10,1%	8,0%
Hiszpania	78,2%	17,6%	4,2%
Holandia	71,8%	14,7%	13,5%
Irlandia	81,2%	16,3%	2,5%
Islandia	91,2%	8,2%	0,6%
Niemcy	84,4%*	15,6%*	
Norwegia	96,0%	3,3%	0,7%
Polska	70,6%	22,5%	6,9%
Portugalia	69,0%	23,4%	7,6%
Słowacja	70,2%	11,8%	18,0%
Słowenia	84,7%	10,6%	4,7%
Szwecja	90,6%	0,0%	9,4%
Wielka Brytania	25,2%	56,1%	18,7%
Włochy	67,6%	24,4%	8,0%
Stany Zjednoczone	36,3%	47,8%	15,9%
Kraje OECD	68,4%	31,6%	

* dane dla 2009 r.

Źródło: *Education at a Glance 2013. OECD indicators*, 2013, s. 207; *Education at a Glance 2012. OECD indicators*, 2012, s. 259.

jach z zaprojektowanych z myślą o nich systemach kredytowych na opłacenie czesnego oraz pokrycie kosztów utrzymania. Dzięki tym rozwiązaniom studia wyższe stały się dostępne dla coraz większej liczby osób.

5. Prawo do edukacji wyższej jako jedno z praw społecznych

Międzynarodowe i europejskie dokumenty poświęcone prawom społecznym jako jedno z kluczowych wskazują na prawo do edukacji. Przede wszystkim pojawiają się w nich wskazania na przymusową i nieodpłatną edukację podstawową, wprowadzanie bezpłatnej nauki i zwiększanie jej dostępności na szczeblu średnim i wyższym oraz równość w dostępie do edukacji. Nie pojawia się w tym kontekście obowiązek wprowadzenia nieodpłatnego kształcenia wyższego.

W ustawodawstwie krajowym kwestia studiów wyższych i odpłatności za nie pojawia się w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku. Jest to pierwsza polska ustawa zasadnicza, która porusza problem szkolnictwa wyższego i odpłatności za studia²¹. Kluczowy w tym kontekście artykuł 70. ust 2. Konstytucji stanowi: „Nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna. Ustawa może dopuścić świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością”²². Kolejne, istotne z punktu widzenia szkolnictwa wyższego są ust. 4. i 5. o następującym brzmieniu: „4. Władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. W tym celu tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów. Warunki udzielania pomocy określa ustawa. 5. Zapewnia się autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie”²³.

Artykuł 70. Konstytucji jest niezwykle istotny dla określenia zasad funkcjonowania systemu szkolnictwa wyższego. Wskazuje on na funkcjonowanie w systemie dwóch typów szkół: publicznych oraz niepublicznych. Publiczne szkoły wyższe prowadzą swą podstawową działalność edukacyjną nieodpłatnie, opłaty mogą pobierać za dodatkowe usługi edukacyjne. Natomiast szkoły niepubliczne działają na klasycznych zasadach rynkowych, prowadzą działalność dla zysku i za kształcenie mają prawo pobierać opłaty. Bezpłatność stała się więc jednym z elementów prawa do edukacji, a nie kluczowym prawem dotyczącym eduka-

²¹ Poza Konstytucją z roku 1997 kwestia studiów wyższych pojawia się w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 roku, która wskazuje, że prawo do nauki zapewnia m.in. stała rozbudowa szkolnictwa wyższego, zob. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r.: Dz.U. z 1952 r. nr 33, poz. 232.

²² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.; tekst jednolity: Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

²³ *Ibidem*.

cji²⁴. Bowiem to dzięki odpłatności możliwe jest zapewnienie powszechności dostępu do studiów wyższych²⁵.

Studia stacjonarne jako podstawową, nieodpłatną działalność uczelni usankcjonowała przyjęta jeszcze przed Konstytucją ustawa o szkolnictwie wyższym z roku 1990²⁶. Taką zasadę funkcjonowania wyższych uczelni publicznych utrzymało w mocy Prawo o szkolnictwie wyższym z 2005 roku. Wskazało ono, że wyższa uczelnia może pobierać opłaty za: kształcenie na studiach niestacjonarnych i niestacjonarnych studiach doktoranckich, powtarzanie zajęć na studiach stacjonarnych oraz stacjonarnych studiach doktoranckich z powodu niezadowolających wyników w nauce, prowadzenie studiów w języku obcym, prowadzenie zajęć nieobjętych planem studiów, studiów podyplomowych oraz kursów kształcących, postępowanie związane z przyjęciem na studia i za wydanie dyplomu, świadectwa oraz innego dokumentu związanego z tokiem studiów²⁷.

Doprecyzowanie zasad pobierania opłat nastąpiło w nowelizacji p.s.w. z 2011 roku²⁸. Uczelniom publicznym przyznano wówczas prawo do pobierania opłat za kształcenie na studiach stacjonarnych w przypadku studiów na drugim lub kolejnym kierunku, kształcenie na studiach stacjonarnych ponad limit punktów ECTS. Kwestię odpłatności za studia na drugim kierunku rozpatrzył Trybunał Konstytucyjny, który w dn. 5 czerwca 2014 r. wydał werdykt o niezgodności tych przepisów z Konstytucją²⁹, stąd p.s.w. wymagało będzie kolejnej nowelizacji. W 2011 roku uregulowano także pobieranie opłat administracyjnych, umożliwiając uczelniom ich uzyskiwanie za postępowanie rekrutacyjne oraz wydanie dyplomu, świadectwa i innego dokumentu związanego z tokiem studiów, ale zabroniono pobierania opłat za: rejestrację na kolejny semestr lub rok studiów, egzaminy, w tym egzamin poprawkowy, egzamin komisyjny, eg-

²⁴ *Odpłatność za studia. Wyrok z 8 listopada 2000 r.*, SK 18/99, http://www.trybunal.gov.pl/omowienia/documents/SK_18_99_PL.pdf, 13.08.2013.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym: Dz.U. z 1990 r. nr 65, poz. 385. Ustawa umożliwiała pobieranie opłat w przypadku powtarzania studiów ze względu na niezadowolające wyniki w nauce.

²⁷ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym: Dz.U. z 2005 r. nr 164, poz. 1365.

²⁸ Na mocy Ustawy z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw: Dz.U. z 2011 r. nr 84, poz. 455.

²⁹ *Odpłatność za studia w uczelniach publicznych. Wyrok z 5 czerwca 2014 r.*, SK 35/11, <http://trybunal.gov.pl/rozprawy/wyroki/art/6890-odplatnosc-za-studia-w-uczelniach-publicznych/>, 13.06.2014.

zamin dyplomowy, wydanie dziennika praktyk zawodowych, złożenie i ocenę pracy dyplomowej oraz wydanie suplementu do dyplomu³⁰.

Konstytucja wskazuje także na konieczność tworzenia i wdrażania systemów pomocy materialnej tak, aby zapewnić powszechny i równy dostęp do wykształcenia. Zasada równości w dostępie do kształcenia wymaga, żeby studenci mieli możliwość korzystania ze stypendiów i wsparcia socjalnego³¹. Początkowo, po roku 1990, taka możliwość dostępna była tylko dla studentów studiujących w trybie dziennym na uczelniach publicznych. Zmiany przyniosła dopiero ustawa o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych oraz ustawy o pożyczkach i kredytach studenckich z 2005 roku, która umożliwiła korzystanie z pomocy materialnej wszystkim studentom. Rozwiązanie takie zastosowano także w p.s.w., wprowadzonym w tym samym roku.

Polskie prawodawstwo kreuje więc system edukacji wyższej oparty o dwa typy studiów. Po pierwsze, są to studia nieodpłatne, wymagające ponoszenia drobnych opłat administracyjnych (np. opłata rekrutacyjna, za wydanie dyplomu). Ten wymóg spełniają studia stacjonarne na uczelniach publicznych. Po drugie, są to studia odpłatne, wymagające ponoszenia czesnego, a często również opłat administracyjnych. Należą do nich studia niestacjonarne na uczelniach publicznych oraz studia na uczelniach niepublicznych.

6. System edukacji wyższej w Polsce w kontekście finansowania edukacji

Jeśli system edukacji wyższej zakłada współwystępowanie studiów płatnych i nieodpłatnych to podstawowe wydaje się pytanie o publiczne i prywatne strumienie finansowania studiów wyższych. Wprawdzie modelowo finansowanie szkolnictwa wyższego opiera się na środkach publicznych jako podstawowych, jednak w praktyce funkcjonują dwa odrębne systemy finansowania studiów wyższych:

1. Studia nieodpłatne – nie wymagają opłaty w postaci czesnego, chociaż w większości przypadków wiążą się z ponoszeniem niewielkich opłat administracyjnych. Podstawowym rodzajem studiów są tu studia stacjonarne na uczelniach publicznych. System ten uzupełniają inne typy studiów wyższych na uczelniach publicznych i niepublicznych

³⁰ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym; tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r. nr 0, poz. 572 z późn. zm.

³¹ *Odpłatność...*, op. cit.

finansowane lub dofinansowywane ze środków publicznych np. kierunki zamawiane³², projekty finansowane ze środków europejskich;

2. Studia odpłatne – wymagające opłaty w postaci czesnego, a najczęściej również opłat administracyjnych. Możemy wśród nich wyróżnić dwa typy studiów:

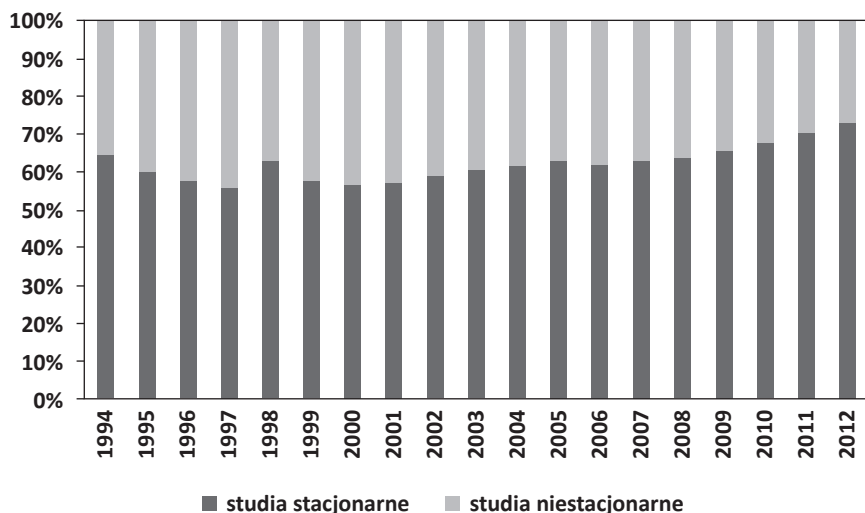
- Studia odpłatne na uczelniach publicznych – przede wszystkim studia niestacjonarne, ale także studia podyplomowe czy studia prowadzone w językach obcych. Studia odpłatne stanowić powinny dodatkową aktywność uczelni, ponadto ustalając wysokość kosztów powinny one brać pod uwagę faktyczne koszty kształcenia;
- Studia odpłatne na uczelniach niepublicznych – studia prowadzone na uczelniach niepublicznych, w trybie stacjonarnym i niestacjonarnym, oparte na mechanizmie rynkowym, ponieważ szkoły niepubliczne są podmiotami, które mogą być nastawione na zysk. Prowadzą je organizacje pozarządowe w ramach działalności statutowej, ale również podmioty rynkowe dla osiągnięcia zysku, stąd wysokość opłat uwzględnia tu opłacalność przedsięwzięcia.

Dane dotyczące studentów studiów I i II stopnia oraz studiów jednolitych pozwalają na wskazanie pewnych prawidłowości. Na uczelniach publicznych większość osób studiuje w trybie stacjonarnym, nieodpłatnym – w 2012 roku było to aż 73%, najwięcej od roku 1994³³ (ryc. 1.). W ostatnich latach widać wyraźny wzrost odsetka studentów studiujących dziennie. Wynika to z dwóch czynników. Po pierwsze, wzrostu liczby miejsc na studiach dziennych, po drugie, z niżu demograficznego, który sprawia, że mniej osób zainteresowanych jest studiami. Coraz większe są szanse studiowania w trybie dziennym, stąd mniej chętnych na studia niestacjonarne.

Gdy jednak odniesiemy udział studentów studiujących w trybie stacjonarnym na uczelniach publicznych, a więc nieodpłatnie, do studentów pozostałych, płacących za studia niestacjonarne na uczelniach publicznych lub studia na uczelniach niepublicznych to okazuje się, że aktualnie studenci nieodpłatni mają tylko niewielką przewagę nad płatnymi (ryc. 2.). W 2012 roku studenci odpłatni stanowili 47%, nieodpłatni zaś 53%. To i tak znacząca zmiana, bowiem w latach 1996–2011 przewagę mieli studenci odpłatni. Wprowadzenie odpłatności, przy niewystarczających środkach na edukację wyższą, faktycznie sta-

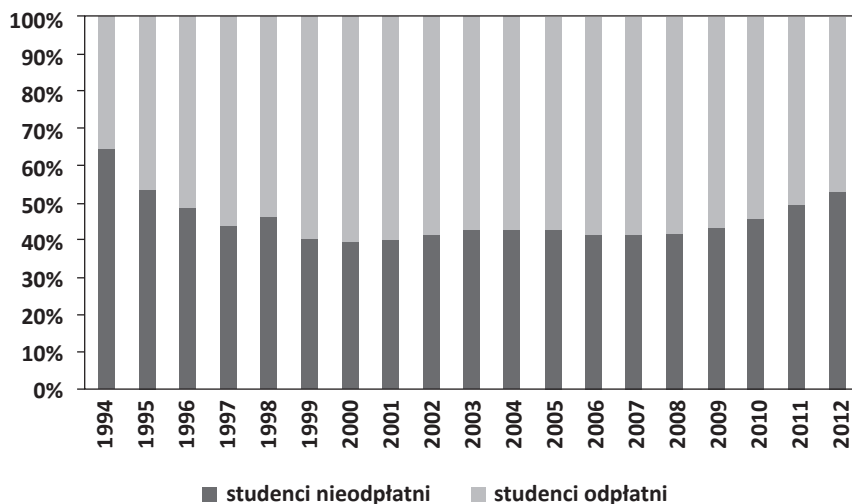
³² W projekcie dotyczącym kierunków zamawianych zostały dotychczas dofinansowane 3 niepubliczne uczelnie (na 22 ogółem), również 3 będą realizowały studia zamawiane w roku 2013/2014 zob. *Kierunki zamawiane*, <http://www.kierunki-zamawiane.pl/>, 13.09.2013.

³³ Dla lat 1990-1993 nie są dostępne dane z podziałem na typ uczelni i rodzaj studiów.



Ryc. 1. Studenci studiów stacjonarnych i niestacjonarnych na uczelniach publicznych

Źródło: *Rocznik statystyczny 1991*, Warszawa 1991, s. 439-440; *Rocznik statystyczny 1992*, Warszawa 1992, s. 411,422; *Rocznik statystyczny 1993*, Warszawa 1993, s. 428, 440; *Rocznik statystyczny 1994*, Warszawa 1994, s. 475, 487; *Szkoły wyższe w roku szkolnym 1994/95*, Warszawa 1995, s. 2; *Szkoły wyższe w roku szkolnym 1995/96*, Warszawa 1996, s. 2; *Szkoły wyższe w roku szkolnym 1996/97*, Warszawa 1997, s. 2; Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego, http://www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks, 14.08.2013.



Ryc. 2. Studenci studiujący na studiach odpłatnych i nieodpłatnych

Źródło: Jak dla ryc. 1.

nowi formę zwiększania dostępności studiów, jednakże należy zastanowić się czy jest to tylko sposób na zwiększenie oferty z której skorzystają wybrani studenci, czy tryb studiów równoważny studiom nieodpłatnym.

Podkreślić należy, że na uczelniach studiują również studenci studiów doktoranckich oraz słuchacze studiów podyplomowych, których większość płaci za studia. Z 42 tys. uczestników studiów doktoranckich w trybie stacjonarnym na uczelniach publicznych studiowało 73%, natomiast 20% studiowało niestacjonarnie i tylko 7% studiowało na uczelniach niepublicznych. Wśród płacących za studia 173 tys. słuchaczy studiów podyplomowych 60% uczyło się na uczelniach publicznych, a 40% na niepublicznych³⁴.

Wielość uczelni, kierunków i trybów kształcenia daje kandydatom na studentów duży wybór. Od strony finansowej wymaga on analizy kosztów studiowania oraz potencjalnych możliwości uzyskania wsparcia finansowego ze źródeł publicznych (stypendia, miejsce w domu studenckim, obiady w stołówkach). Pamiętać należy, że samo chesne i opłaty administracyjne to tylko część kosztów, które ponosi student. W kalkulacji konieczne jest również uwzględnienie wydatków na zakup podręczników, ksero, dojazdy, zamieszkanie czy wyżywienie. Te wszystkie koszty łącznie dają nam obraz prywatnych wydatków ponoszonych na edukację wyższą.

Chesne, w przypadku studiów odpłatnych, jest bardzo ważną pozycją w budżecie studenta. Koszt studiów zależy przede wszystkim od kierunku studiów i konkretnej uczelni. Nie zawsze jest bowiem tak, że studia w uczelniach publicznych, nienastawionych na zysk są tańsze. Eksperci Instytut Sokratesa analizując ceny studiów w roku 2010/2011 wskazali, że ich cena wahała się od nieco ponad 1 tys. zł do ponad 11 tys. zł za semestr. Do najdroższych należały kierunki medyczne (lekarsko-dentystyczny, lekarski, farmacja), a także kierunki artystyczne i niektóre przyrodnicze oraz techniczne, zaś najtańszych teologia, muzykologia, filozofia czy bibliotekoznawstwo³⁵. Dodatkowo przeanalizowali znaczące, sięgające czasami nawet 50%, różnice między cenami poszczególnych kierunków na uczelniach publicznych i niepublicznych, Są kierunki, które – jak podkreślają autorzy – „opłaca się” studiować na uczelniach publicznych i czy też niepublicznych³⁶. Różnice te wynikają z wielu czynników wpływających na kalkulację opłat za konkretny kierunek, stąd nie można wskazać iż status uczelni (publiczna *vs* niepubliczna) determinuje wysokość opłat.

³⁴ *Szkoły wyższe i ich finanse w 2012 r., tabele wynikowe*, http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5488/2/9/3/e_szkoły_wyższe_2012.zip, 13.06.2014.

³⁵ D. Antonowicz, B. Gorlewski, *(Bez)płatne studia 2011. Raport na temat cen studiów w Polsce w roku 2010/2011*, 2011, s. 5-6.

³⁶ *Ibidem*, s. 9-10.

Przy założeniu finansowania edukacji, w tym edukacji wyższej ze środków publicznych, w praktyce wyrażnie wydać podział na segment edukacji nieodpłatnej oraz odpłatnej, w szkołach publicznych i niepublicznych. Studenci, którzy płacą za studia nie stanowią marginesu, ale pokazną grupę studiujących. Pojawia się więc w tym kontekście pytanie o rozumienie równości w dostępie do edukacji wyższej. Czy faktycznie studia odpłatne gwarantują dostęp do edukacji, czy też odpłatność stanowi podział na tych, którzy spełniając dodatkowe kryteria mogą uczyć się nieodpłatnie i tych, którzy z różnych przyczyn za studia muszą płacić. Wydaje się, że teza o zapewnieniu dostępu do edukacji stanowi łatwą wymówkę uzasadniającą niedostateczne finansowanie studiów wyższych z budżetu państwa.

7. Publiczne i prywatne nakłady na edukację wyższą

Wskazanie, że prawie połowa studentów płaci za studia wyższe, każe zastanowić się nad publicznym i prywatnym strumieniem środków finansujących edukację wyższą. Ogólnie przychody z działalności dydaktycznej są podstawowymi przychodami wyższych uczelni (78,0% przychodów), w szkołach publicznych stanowią 76,9% przychodów, zaś w niepublicznych 84,8%. Uczelnie niepubliczne najczęściej nastawione są głównie na dydaktykę, w przypadku szkół publicznych przychody w większym stopniu czerpane są z działalności badawczej (15,9% do 3,6%)³⁷.

Strumień środków budżetowych stanowi 62,3% środków na dydaktyczną działalność uczelni³⁸. Oczywiście można powiedzieć, że to dużo, jednakże przy założeniu finansowania edukacji ze środków publicznych udział ten nie wydaje się wystarczający. Środki na działalność dydaktyczną pochodzą więc dodatkowo z opłat za zajęcia dydaktyczne (26,3%), środków budżetów gmin i innych środków publicznych (0,2%) i innych źródeł (11,2%)³⁹. Udział środków publicznych w ostatnich latach utrzymuje się na podobnym poziomie, widać jednocześnie wzrost udziału innych źródeł finansowania i spadek udziału z opłat za zajęcia dydaktyczne⁴⁰.

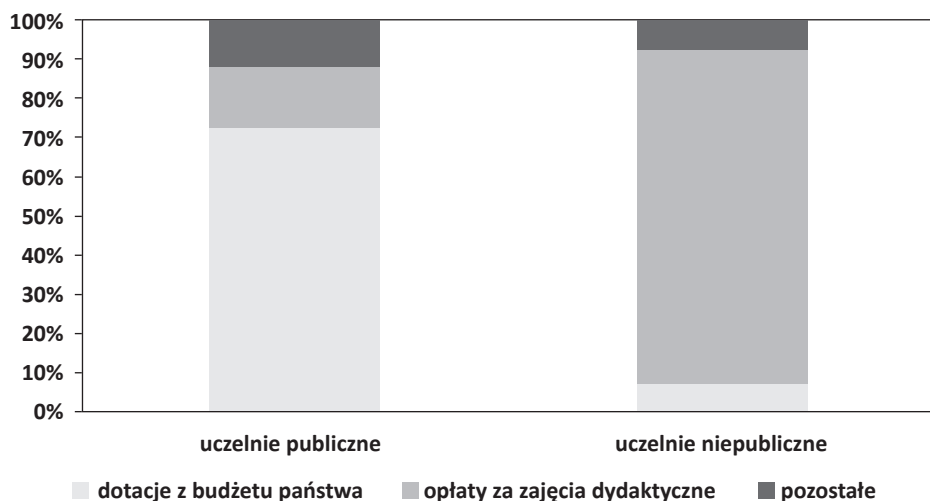
W przypadku działalności dydaktycznej głównym źródłem funduszy dla uczelni publicznych jest budżet państwa, który wnosi 72,4% przychodów, opłaty studentów to 15,5%. Odwrotna tendencja jest w uczelniach niepub-

³⁷ *Szkoły wyższe i ich finanse w 2012 r.*, Warszawa 2013, s. 182.

³⁸ *Ibidem*, s. 186.

³⁹ *Ibidem*, s. 186.

⁴⁰ Por. *Szkoły wyższe i ich finanse w 2004 r.*, Warszawa 2005, s. 360; *Szkoły wyższe i ich finanse w 2005 r.*, Warszawa 2006, s. 312; *Szkoły wyższe i ich finanse w 2008 r.*, Warszawa 2009, s. 324.



Ryc. 3. Przychody z działalności dydaktycznej szkół wyższych w 2012 r.

Źródło: *Szkoły wyższe i ich finanse w 2012 r.*, Warszawa 2013, s. 186.

licznych, które 85,0% przychodów czerpią z czesnego (ryc. 3.). Widać więc, że środki z opłat nie stanowią znaczącej pozycji w budżetach szkół publicznych, niemniej jednak pozwalają one na realizację zadań statutowych szkoły i uzupełniają środki wobec znaczących potrzeb finansowych szkół. Podkreślić należy, że wpływy z czesnego maleją, w 2005 roku w szkołach publicznych z opłat pochodziło 20,0% przychodów, a w niepublicznych 95,1%⁴¹. Również szkoły niepubliczne zaczęły czerpać fundusze budżetowe i choć skala jest nieporównywalna z uczelniami publicznymi to wzrost z 0,2% w 2005 roku⁴² do 7,3% w 2012⁴³ jest znaczący.

Podkreślić należy, że koszty działalności dydaktycznej szkół publicznych są znacząco wyższe niż niepublicznych. W 2012 roku koszt na studenta przeliczeniowego wyniósł 13,2 tys. zł w szkołach publicznych i 7,7 tys. w niepublicznych⁴⁴. Wynika to z wielu przyczyn, a ponieważ przesądzają one o braku możliwości konkurencji pomiędzy szkołami publicznymi i niepublicznymi, warto wskazać na najważniejsze z nich. Po pierwsze, różnica ta wiąże się z bardzo wysokimi kosztami kształcenia na niektórych kierunkach studiów, najczęściej

⁴¹ *Szkoły wyższe i ich finanse w 2005 r.*, op. cit., s. 312.

⁴² *ibidem*, s. 312.

⁴³ *Szkoły wyższe i ich finanse w 2012 r.*, op. cit., s. 186.

⁴⁴ *Szkoły wyższe i ich finanse w 2012 r.*, op. cit., s. 206.

dostępnych wyłącznie na uczelniach publicznych. Koszt jednostkowy edukacji na publicznych uczelniach medycznych wyniósł 27,9 tys. zł, a na uczelniach artystycznych 34,4 tys. zł rocznie. Najtaniej kształcą szkoły ekonomiczne – to wydatek 9,2 tys. na studenta⁴⁵. Po drugie, większa liczba studentów szkół publicznych kształci się w systemie dziennym, korzysta więc z większej liczby zajęć dydaktycznych, co generuje koszty. Po trzecie, szkoły publiczne utrzymują zwykle znacząco większą bazę lokalową (budynki dydaktyczne, biblioteki, obiekty sportowe) i więcej zatrudnionych na etacie wykładowców. W 2011 roku w uczelniach publicznych jeden zatrudniony nauczyciel akademicki przypadał na 15 studentów, w uczelniach niepublicznych na 26⁴⁶. Nie musi to oznaczać większych grup zajęciowych, chociaż szkoły niepubliczne zwykle nie prowadzą kierunków wymagających małych grup laboratoryjnych czy ćwiczeniowych. Bardzo często zatrudniają natomiast pracowników na umowy cywilnoprawne, co pozwala na obniżanie kosztów. Typowa rynkowa konkurencja między sektorem publicznym i prywatnym w szkolnictwie wyższym w takim układzie prawnym nie jest więc możliwa.

Analiza przychodów i kosztów kształcenia wskazuje, że uczelniom publicznym działalność dydaktyczna przynosi straty, w 2012 roku 767 mln zł, zaś niepubliczne w tym samym okresie wypracowały zysk – w wysokości 132 mln zł⁴⁷. Przyczyn tej sytuacji jest wiele, nie sposób mówić tu po prostu o niegospodarności publicznych uczelni, bowiem wskazać należy też na przytoczone powyżej koszty kształcenia, edukację na kierunkach nieatrakcyjnych z perspektywy rynkowej, zatrudnienie personelu, infrastrukturę itp.

8. Podsumowanie

Polski system finansowania wyższych uczelni należy do systemów finansowania publicznego, uzupełnianego dodatkowo źródłami prywatnymi, przede wszystkim wpływami z czesnego. W praktyce jednak generuje on dwie odrębne formuły finansowania studiów wyższych – inną w przypadku studiów bezpłatnych i odpłatnych. Podstawowe finansowanie ze źródeł publicznych nie eliminuje konieczności ponoszenia kosztów czesnego przez studentów studiujących w formach odpłatnych. Bezpłatność nauczania na poziomie wyższym jest tylko jednym z elementów systemu, a nie prawem każdego studiującego. I chociaż Trybunał Konstytucyjny potwierdził konstytucyjność takiego rozwiązania i zapewnianie przezeń nie tylko równości, ale również dostępności wyższego

⁴⁵ *Ibidem*, s. 206.

⁴⁶ *Szkoły wyższe i ich finanse w 2011 r.*, Warszawa 2012, s. 316, 367.

⁴⁷ *Szkoły wyższe i ich finanse w 2012 r.*, op. cit., s. 192.

wykształcenia nie zmienia to faktu, że wielu obywateli musi ponosić większe koszty związane z edukacją, płacąc za studia wyższe.

Z perspektywy finansowej polski system promuje uczelnie publiczne, a wprowadzona już od lat 90. wielosektorowość, a więc udział uczelni niepublicznych, prowadzonych przez sektor prywatny i pozarządowy w rynku edukacyjnym, była w zamyśle państwa zaledwie uzupełnieniem oferty publicznej, istotnym w kontekście dużego zainteresowania studiami. Chociaż polskie szkolnictwo wyższe oparte jest o uczelnie publiczne i publiczne finansowanie coraz większą rolę odgrywają i będą odgrywały prywatne środki wydatkowane na edukację wyższą. Początkowo główną rolę wśród nich odgrywały fundusze z budżetów gospodarstw domowych transferowane w formie czesnego, dziś coraz większy nacisk kładziony jest na pozyskiwanie ich z innych źródeł, np. z funduszy europejskich czy w oparciu o współpracę z podmiotami gospodarczymi.

Nacisk na pozyskiwanie przez uczelnię funduszy, w tym na działalność dydaktyczną, związany jest z ograniczonymi środkami budżetu państwa. Wydaje się jednak, że podejmując działalność związaną z prowadzeniem wyższych uczelni władze publiczne powinny wziąć na siebie odpowiedzialność za ich prowadzenie. Oczywiście reformy publicznych uczelni w kierunku racjonalizacji wydatków i sprawnego zarządzania finansami są potrzebne, jednak nie powinny one oznaczać automatycznego wycofywania się państwa z przyjętych zobowiązań. Na edukację należy patrzeć perspektywicznie, bowiem efekt końcowy wiadać dopiero po kilku czy kilkunastu latach. Nie zawsze podmioty prywatne czy pozarządowe zdolne są do takich analiz czy inwestycji. Stąd państwu powinna przypadać kluczowa rola w tym zakresie.

Równości dostępu do edukacji wyższej niewątpliwie sprzyja postępujący niż demograficzny na uczelniach. Coraz większe są możliwości studiów bezpłatnych, co ogranicza liczbę osób kształcących się w formach odpłatnych. Brak środków finansowych nie daje raczej szansy na wprowadzenie powszechnej bezpłatności studiów wyższych, stąd nie należy spodziewać się znaczących zmian w zakresie finansowania studiów wyższych w najbliższych latach.

KRZYSZTOF CZARNECKI

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Dotacje budżetowe dla uczelni niepublicznych w świetle przepisów ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym

.....

1. Wprowadzenie

Organizacja, funkcjonowanie, a także zasady finansowania systemu szkolnictwa wyższego w Polsce regulowane są przepisami ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym¹. System ten obejmuje uczelnie publiczne, które tworzy państwo reprezentowane przez właściwe organy władzy lub administracji publicznej oraz uczelnie niepubliczne, których założycielami mogą być osoby fizyczne albo osoby prawne (inne niż państwowe lub samorządowe).

Zgodnie z art. 9 pkt 11 ustawy o finansach publicznych², uczelnie publiczne są podmiotami należącymi do sektora finansów publicznych, co wskazuje na ich finansowanie ze środków publicznych. Środki te pochodzą przede wszystkim z budżetu państwa, zaś w określonych przypadkach – także z budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz państwowych funduszy celowych. Przekazywane są w postaci dotacji, tj. środków budżetowych (wydatków) podlegających szczególnym zasadom rozliczania, przeznaczonym na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych (art. 126 u.f.p.). Dotacje udzielane są uczelniom publicznym na podstawie przepisów p.s.w., zawartych w szczególności w dziale II ustawy³. Są to głównie tzw. dotacje podmiotowe na bieżącą działalność uczelni.

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 572 ze zm.; dalej: p.s.w.

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.); dalej: u.f.p.

³ O dotacjach budżetowych dla uczelni publicznych zob. K. Czarnecki, *Konstrukcja prawna finansowania uczelni publicznych ze środków budżetowych*, [w:] J. Pakuła (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym. Nowe prawo – aktualne problemy*, Toruń 2012, s. 59 i n.

Możliwość powstawania szkół innych niż publiczne wynika wprost z regulacji konstytucyjnej. Art. 70 ust. 3 Konstytucji RP⁴ stanowi, że obywatele i instytucje mają prawo zakładania szkół podstawowych, ponadpodstawowych i wyższych, na warunkach określonych w ustawie. Konstytucja nakazuje także, aby w drodze regulacji ustawowej unormować zasady udziału władz publicznych w ich finansowaniu. W odniesieniu do niepublicznych szkół wyższych nakaz ten zasadniczo nie został do tej pory spełniony.

Podstawowym źródłem finansowania działalności uczelni niepublicznej są środki prywatne przekazane przez założyciela uczelni oraz opłaty wnoszone przez studentów. Wysokość środków finansowych na utworzenie i rozpoczęcie działalności przez uczelnię niepubliczną nie może być niższa niż 500.000 zł (art. 20 ust. 3 p.s.w.). Są to środki, które musi zapewnić założyciel uczelni.

Celem artykułu jest przedstawienie konstrukcji prawnej dotacji budżetowych dla uczelni niepublicznych na gruncie p.s.w., a także problemu niezgodności z Konstytucją art. 94 ust. 5 w związku z art. 95 ust. 1 ustawy, które regulować miały sprawy dotacji dla uczelni niepublicznych.

2. Dotacja na dofinansowanie zadań projakościowych w uczelniach niepublicznych

Zgodnie z art. 94b ust. 1 p.s.w. w budżecie państwa określana jest dotacja podmiotowa na dofinansowanie zadań projakościowych (tzw. dotacja projakościowa). Dotację projakościową mogą otrzymać zarówno uczelnie publiczne, jak i niepubliczne. Udzielana jest z części budżetu, której dysponentem jest minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego. Ustawa p.s.w. określa pięć obszarów dofinansowywanych z dotacji projakościowej.

Pierwszy z nich (art. 94b ust. 1 pkt 1) obejmuje dofinansowanie jednostek organizacyjnych mających status Krajowego Naukowego Ośrodka Wiodącego (KNOW), w tym z tytułu dodatku do wynagrodzenia dla pracowników oraz specjalnych stypendiów naukowych dla uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich oraz specjalnych stypendiów naukowych dla studentów. Instytucja KNOW została wprowadzona do p.s.w. na mocy nowelizacji z 18 marca 2011 r.⁵, zmieniającej ustawę z dnia 1 października 2011 r. Podstawowe jednostki organizacyjne uczelni (np. wydziały, instytuty) lub centra naukowe działające w strukturze uczelni, prowadzące badania naukowe na najwyższym

⁴ Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁵ Art. 1 pkt 63 ustawy z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 84, poz. 455 ze zm.).

poziomie w określonej dziedzinie nauki, powiązane z prowadzeniem studiów doktoranckich o najwyższej jakości, mogą ubiegać się o nadanie statusu KNOW (art. 84a p.s.w.). Status ten nadawany jest w drodze decyzji administracyjnej przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego na okres pięciu lat. KNOW wyłaniane są po przeprowadzeniu procedury konkursowej w dziedzinowo określonych obszarach wiedzy. Kryteria, warunki i tryb ubiegania się o nadanie statusu KNOW określa rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego⁶.

Pierwszy konkurs ogłoszony został w styczniu 2012 r. i dotyczył obszaru nauk ścisłych (matematycznych, fizycznych, chemicznych), nauk medycznych i nauk o zdrowiu oraz nauk o kulturze fizycznej. Do konkursu przystąpiło 25 wydziałów, jednostek naukowych i konsorcjów, jednakże nie znalazła się wśród nich ani jedna uczelnia niepubliczna⁷. Bardzo niewielka część z około 300 działających w Polsce uczelni niepublicznych posiada bowiem potencjał kadrowy i infrastrukturalny pozwalający ubiegać się o nadanie statusu KNOW. W drugim konkursie status KNOW nadany został w obszarze nauk przyrodniczych (biologicznych i nauk o Ziemi) oraz rolniczych, leśnych i weterynaryjnych⁸.

Drugi z obszarów, określony w art. 94b ust. 1 pkt 2 p.s.w., przewiduje dofinansowanie podstawowych jednostek organizacyjnych uczelni (publicznych lub niepublicznych) posiadających ocenę wyróżniającą w zakresie kształcenia na podstawie opinii Polskiej Komisji Akredytacyjnej⁹ (ocena programowa, w tym kształcenia nauczycieli, ocena instytucjonalna, a także przestrzeganie warunków prowadzenia studiów).

Kolejna sfera (pkt 3) obejmuje dofinansowanie podstawowych jednostek organizacyjnych uczelni w zakresie wdrażania systemów poprawy jakości kształcenia oraz Krajowych Ram Kwalifikacji¹⁰. O przyznaniu dotacji decyduje w tym przypadku procedura konkursowa.

Czwarta grupa objęta dotowaniem dotyczy finansowania zadań związanych z kształceniem uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich prowadzonych w uczelniach niepublicznych. Dotacja nie przysługuje w sytuacji, jeżeli

⁶ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie kryteriów, warunków i trybu ubiegania się o nadanie statusu Krajowego Naukowego Ośrodka Wiodącego (Dz.U. Nr 192, poz. 1142).

⁷ *Najlepsze publiczne uczelnie walczą o 10 mln zł „Rzeczpospolita”* z dn. 20.04.2012 r.

⁸ Wyniki konkursu ogłoszono 14.05.2014 r. Wśród wyróżnionych jednostek i tym razem nie znalazł się żaden podmiot niepubliczny.

⁹ Polska Komisja Akredytacyjna (do 30.09.2011 r. Państwowa Komisja Akredytacyjna) to instytucja działająca niezależnie na rzecz doskonalenia jakości kształcenia, powoływana przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego; zob. art. 48 i n. p.s.w.

¹⁰ Krajowe Ramy Kwalifikacji to opis, poprzez określenie efektów kształcenia, kwalifikacji zdobywanych w polskim systemie szkolnictwa wyższego (art. 2 ust. 1 pkt 18a p.s.w.).

wydana została prawomocna decyzja o cofnięciu uprawnienia do prowadzenia w danej uczelni jednego z kierunków w ciągu ostatnich pięciu lat lub gdy istnieje zagrożenie ciągłości finansowania uczelni (pkt 4).

Ze środków dotacji projakościowej finansowane jest także zwiększenie wysokości stypendiów doktoranckich doktorantom wyróżniającym się w pracy naukowej i dydaktycznej, obejmujące 30% najlepszych doktorantów, w uczelniach publicznych i niepublicznych.

Zgodnie z przepisem art. 94b ust. 3 p.s.w. wydatki z budżetu państwa przeznaczone na dotację projakościową podlegają corocznej waloryzacji co najmniej o średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług ustalony w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy.

Sposób podziału dotacji podmiotowej na dofinansowanie zadań projakościowych określa rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 21 października 2011 r.¹¹, wydane na podstawie art. 96a p.s.w. Ogólna kwota dotacji będąca w dyspozycji ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego dzielona jest na poszczególne cele zgodnie z algorytmami, określonymi w załącznikach do rozporządzenia.

Dotacja dla jednostek organizacyjnych posiadających status KNOW przekazywana jest na dofinansowanie wyłonionych w drodze konkursu, w danym roku, jednostek KNOW oraz na kontynuowanie dofinansowania jednostek w czterech kolejnych latach po roku, w którym otrzymały status KNOW. Na dofinansowanie jednostki KNOW przeznaczona jest w pierwszym roku kwota nie większą niż 10 000 000 zł.

Dotacja dla podstawowych jednostek uczelni (w tym uczelni niepublicznych) posiadających ocenę wyróżniającą na podstawie oceny PKA przeznaczona jest na dofinansowanie przez okres trzech lat nie więcej niż 25 podstawowych jednostek organizacyjnych uczelni. Podziału dotacji dokonuje raz na trzy lata minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego. Podstawowej jednostce posiadającej ocenę wyróżniającą PKA przyznaje się w pierwszym roku dofinansowanie w wysokości nie większej niż 1 000 000 zł. Jeżeli dana jednostka posiada więcej niż jedną ocenę wyróżniającą (np. otrzymały ją dwa kierunki studiów prowadzone w ramach tego samego wydziału), dotacja jest przyznawana odrębnie z tytułu każdej z tych ocen.

Sposób podziału i tryb przekazywania dotacji na finansowanie zadań związanych z kształceniem uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich prowadzonych w uczelniach niepublicznych określa załącznik nr 4 do rozporządzenia. Wysokość środków przeznaczonych na ten cel wynosi nie więcej niż przeciętnie

¹¹ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 21 października 2011 r. w sprawie sposobu podziału i trybu przekazywania podmiotowej dotacji na dofinansowanie zadań projakościowych z budżetu państwa (tekst. jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 230).

10 000 zł w przeliczeniu na jednego uczestnika w danej uczelni niepublicznej. Dotację tę określa się dla uczelni niepublicznych, które nie otrzymują dotacji na zadania związane z kształceniem uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich z budżetu państwa na podstawie art. 94 ust. 1 pkt 1 p.s.w.¹² Finansowanie wstrzymuje się w przypadku uzyskania negatywnej oceny PKA prowadzonego kierunku studiów lub negatywnej oceny dla całej podstawowej jednostki uczelni. Środki przekazywane są z budżetu państwa w ciągu roku budżetowego w transzach miesięcznych, na podstawie planu dotacji ustalonego przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego.

W załączniku nr 5 do rozporządzenia określony został sposób podziału i tryb przekazywania dotacji na finansowanie zwiększenia wysokości stypendiów doktoranckich dla 30% najlepszych doktorantów w uczelniach publicznych i niepublicznych. Wysokość dotacji przeznaczonej na stypendia projakościowe obliczana jest jako iloczyn liczby 30% najlepszych uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich w tej uczelni oraz kwoty 10 000 zł.

3. Dotacje przeznaczone na bezzwrotne świadczenia pomocy materialnej w uczelniach niepublicznych

Zgodnie z art. 94 ust. 4 p.s.w. uczelnia niepubliczna otrzymuje dotację na zadania związane z bezzwrotną pomocą materialną dla studentów oraz doktorantów. Zakres wsparcia udzielanego studentom określa art. 173 ust. 1 ustawy. Na jego podstawie student może ubiegać się o pomoc materialną ze środków przeznaczonych na ten cel w budżecie państwa w formie: stypendium socjalnego, stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych, stypendium rektora dla najlepszych studentów, stypendium ministra za wybitne osiągnięcia oraz zapomogi. Doktoranci mogą zaś w świetle art. 199 ust. 1 p.s.w. wnioskować o przyznanie: stypendium socjalnego, zapomogi, stypendium dla najlepszych doktorantów, stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych oraz stypendium ministra za wybitne osiągnięcia.

Zasady podziału środków na wskazane powyżej cele określa rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 19 lipca 2011 r. w sprawie sposobu podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych oraz jednostek naukowych na pomoc materialną dla studentów i doktorantów¹³, wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 96 ust. 1 pkt 2 p.s.w.

¹² Żadna uczelnia niepubliczna nie otrzymała dotacji na tej podstawie wobec braku stosownych przepisów wykonawczych, o których mowa w art. 95 ust. 1 p.s.w.

¹³ Dz.U. Nr 160, poz. 957.

Obliczenie kwoty dotacji przypadającej danej uczelni niepublicznej przebiega w kilku etapach, przy czym znaczna część procedury jest wspólna dla uczelni publicznych, jak i niepublicznych. W pierwszej kolejności, zgodnie z §2 rozporządzenia, z określonych w poszczególnych częściach budżetu państwa dotacji na pomoc materialną, ich dysponenci (właściwi ministrowie) wydzielają część stanowiącą 20% ogólnej kwoty dotacji, która jest dzielona tylko pomiędzy poszczególne uczelnie publiczne, proporcjonalnie do liczby studentów i doktorantów zakwaterowanych w domach studenckich tych uczelni. Ponadto dysponenci części budżetowych mogą dodatkowo wydzielić część uzupełniającą, nieprzekraczającą 5% ogólnej kwoty dotacji z przeznaczeniem do podziałów uzupełniających i korygujących (§2 ust. 1). Następnie część dotacji pozostała po wydzieleniu obu powyższych części oraz wydzieleniu łącznej kwoty tzw. zmniejszeń¹⁴ jest dzielona pomiędzy poszczególne uczelnie publiczne, niepubliczne oraz jednostki naukowe proporcjonalnie do: liczby studentów i doktorantów, liczby studentów i doktorantów otrzymujących stypendium socjalne oraz liczby studentów i doktorantów będących osobami niepełnosprawnymi (§2 ust. 3). Kwota dotacji przypadająca konkretnej uczelni publicznej, niepublicznej lub jednostce naukowej jest równa sumie kwot obliczonych zgodnie z zasadami określonymi w §2 ust. 1 i 3 omawianego rozporządzenia.

Sposób sformułowania przepisu: „uczelnia niepubliczna otrzymuje dotację”, przesądza o jej obligatoryjnym charakterze. Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego, dokonując podziału środków przeznaczonych na pomoc materialną, nie może więc wykluczyć z grona beneficjentów dotacji uczelni niepublicznych.

4. Dotacje przeznaczone na stwarzanie osobom niepełnosprawnym warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia

Przepis art. 94 ust. 4a p.s.w., wprowadzony do ustawy na mocy nowelizacji z 2011 r.¹⁵, określa drugi rodzaj dotacji, które niepubliczne szkoły wyższe otrzy-

¹⁴ W przypadku gdy w uczelni publicznej przewidywany stan funduszu pomocy materialnej dla studentów i doktorantów w części pochodzącej z dotacji, na koniec roku poprzedzającego przyznanie dotacji, jest wyższy niż 30% kwoty dotacji z roku poprzedniego, ostateczna kwota dotacji dla danej uczelni ulega zmniejszeniu o kwotę stanowiącą różnicę pomiędzy przewidywanym stanem funduszu w części pochodzącej z dotacji a kwotą stanowiącą 30% kwoty dotacji z roku poprzedniego. W przypadku uczelni niepublicznych oraz jednostek naukowych obliczeń dokonuje się w analogiczny sposób, jednakże przyjęto 10% procentowy próg kwoty dotacji z roku poprzedniego (§3 ust. 1 i 2 rozporządzenia).

¹⁵ Art. 1 pkt 70 lit. c ustawy z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 84, poz. 455 ze zm.); wszedł w życie 1 stycznia 2012 r.

mują obligatoryjnie z budżetu państwa. Są to dotacje przeznaczone na zadania związane ze stwarzaniem studentom i doktorantom będącym osobami niepełnosprawnymi warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia.

Sposób podziału tej dotacji określa załącznik nr 11 do rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 8 lutego 2012 r. w sprawie sposobu podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych¹⁶. Zgodnie z załącznikiem, określona w poszczególnych częściach budżetu państwa dotacja na zadania związane ze stwarzaniem studentom i doktorantom będącym osobami niepełnosprawnymi, warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia dla uczelni publicznych i niepublicznych dzielona jest według wskazanego algorytmu, uwzględniającego szereg zmiennych. Należą do nich m.in.: ogólna kwota dotacji przeznaczona na ten cel w danym roku, liczba studentów i doktorantów niesłyszących lub słabosłyszących, liczba studentów i doktorantów niewidomych, słabowidzących lub z dysfunkcją narządów ruchu, liczba studentów i doktorantów o pozostałych rodzajach niepełnosprawności, liczba kierunków studiów oraz liczba uczelni, którym ma zostać przyznana dotacja. Dane dotyczące liczby studentów i doktorantów będących osobami niepełnosprawnymi, wynikają z informacji przekazanych ministrowi przez poszczególne uczelnie.

5. Dotacje dla uczelni niepublicznych na niektóre zadania określone w art. 94 ustawy p.s.w.

Art. 94 p.s.w. określa zadania, na które uczelnia publiczna obligatoryjnie otrzymuje dotacje z budżetu państwa. W odniesieniu do części z tych zadań, ustawodawca przewidział możliwość dofinansowania środkami z dotacji budżetowej także w przypadku, gdy są realizowane przez uczelnię niepubliczną, spełniającą określone w przepisach wymagania. W świetle art. 94 ust. 5 p.s.w. uczelnia niepubliczna może otrzymać (a więc dotacja ma charakter fakultatywny) dotację na pokrycie części opłat wnoszonych przez studentów studiów stacjonarnych oraz uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich oraz dotacje na dofinansowanie kosztów realizacji zadań, m.in.:

- związanych z kształceniem studentów studiów stacjonarnych, kształceniem uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich i kadr naukowych oraz utrzymaniem uczelni, w tym na remonty oraz
- inwestycyjnych, w tym służących kształceniu studentów i doktorantów, będących osobami niepełnosprawnymi.

¹⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 789.

Określenie wymagań, jakie powinna spełniać uczelnia niepubliczna, aby móc ubiegać się o przyznanie dotacji na wymienione powyżej cele, przekazane zostało – na mocy art. 95 ust. 1 p.s.w. – do uregulowania w drodze rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego. Wśród wytycznych, którymi powinien kierować się minister konstruując warunki przyznawania dotacji, znalazły się następujące czynniki: jakość kształcenia w uczelni, liczba nauczycieli akademickich, dla których uczelnia jest podstawowym miejscem pracy, liczba kształconych w uczelni studentów studiów stacjonarnych i uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich, zaangażowanie własnych środków w rozwój bazy materialnej uczelni oraz osiągnięcia uczelni w dotychczasowym kształceniu. Przez ponad 8 lat obowiązywania ustawy p.s.w.¹⁷ rozporządzenie takie nigdy nie zostało wydane. Brak jest zatem przepisów określających zasady ubiegania się o dotacje o których mowa w art. 94 ust. 5, sposób obliczania ich wysokości oraz rozliczania¹⁸.

Poważne wątpliwości budziło też określone w art. 95 ust. 1 upoważnienie dla ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego do uregulowania w drodze rozporządzenia zasad ubiegania się przez uczelnie niepubliczne o dotacje z budżetu państwa. W świetle art. 70 ust. 3 zd. 3 Konstytucji RP warunki udziału władz publicznych w finansowaniu szkół zakładanych przez podmioty niepubliczne powinna bowiem określać ustawa.

Na tej podstawie, 24 kwietnia 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 94 ust. 5 p.s.w. (w części zawierającej odesłanie do rozporządzenia, o którym mowa w art. 95 ust. 1) oraz samego art. 95 ust. 1 p.s.w. z art. 70 ust. 3 Konstytucji¹⁹. Stanowisko RPO w zasadniczej części zostało poparte przez Prokuratora Generalnego²⁰ oraz Sejm Rzeczypospolitej Polskiej²¹. 10 grudnia 2013 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok, w którym orzekł o niezgodności art. 94 ust. 5 w zw. z art. 95 ust. 1 ustawy p.s.w. w zakresie, w jakim uzależniają one

¹⁷ Ustawa p.s.w. weszła w życie z dniem 1 września 2005 r., zaś art. 94 – 1 stycznia 2007 r.

¹⁸ W odpowiedzi na liczne pytania i wnioski ze strony uczelni niepublicznych, fakt niewydania rozporządzenia tłumaczony był brakiem dostatecznych środków w budżecie państwa, które mogłyby zostać przeznaczone na ten cel.

¹⁹ Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 24 kwietnia 2013 r., RPO-688759-I/12/NC, www.db.trybunal.gov.pl/sprawa/sprawa_pobierz_plik62.asp?plik=F287713362/K_16_13_wns_2013_04_24_ADO.pdf (dostęp: 10 lipca 2014 r.).

²⁰ Pismo Prokuratora Generalnego z dnia 18 września 2013 r., PG VIII TK 45/13, www.db.trybunal.gov.pl/sprawa/sprawa_pobierz_plik62.asp?plik=F294524557/K_16_13_pg_2013_09_18_ADO.pdf (dostęp: 10 lipca 2014 r.).

²¹ Opinia Biura Analiz Sejmowych z dnia 18 października 2013 r., BAS-WPTK-1060/13, www.db.trybunal.gov.pl/sprawa/sprawa_pobierz_plik62.asp?plik=F1169242814/K_16_13_sjm_2013_10_18_ADO.pdf (dostęp: 10 lipca 2014 r.).

prawo niepublicznych szkół wyższych do dotacji ze środków publicznych od warunków ustalonych w rozporządzeniu, z art. 70 ust. 3 zd. 3 Konstytucji RP²².

6. Podsumowanie

Konstytucja RP, dopuszczając tworzenie niepublicznych szkół wyższych, nakazuje zarazem uregulowanie w drodze ustawy warunków udziału władz publicznych w ich finansowaniu ze środków budżetowych. Państwo nie jest zobligowane do finansowania uczelni założonych przez podmioty prywatne w takim samym wymiarze, jak uczelni publicznych. Zakres partycypacji państwa w tym zakresie wyznacza przede wszystkim ograniczoność zasobów budżetowych.

W świetle obecnych regulacji, uczelnie niepubliczne otrzymują obligatoryjnie dotacje na świadczenia bezzwrotnej pomocy materialnej dla studentów i doktorantów oraz na stwarzanie studentom i doktorantom będącym osobami niepełnosprawnymi warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia.

Otrzymywanie dotacji na zadania projakościowe uzależnione jest od spełnienia wysokich standardów w zakresie prowadzonych badań naukowych oraz dydaktyki (posiadanie statusu KNOW, wyróżniającej oceny PKA, prowadzenia stacjonarnych studiów doktoranckich). Należy podkreślić, iż niewiele uczelni niepublicznych dysponuje potencjałem pozwalającym na otrzymanie dotacji projakościowej.

Fakultatywny charakter mają dotacje przewidziane w art. 94 ust. 5 p.s.w., aczkolwiek środki te nigdy nie były przekazywane uczelniom wobec niewydania stosownych przepisów wykonawczych. W związku z orzeczeniem TK z 10 grudnia 2013 r., w najbliższym czasie ustawodawca stanie wobec konieczności określenia warunków, na jakich uczelnie niepubliczne mogą ubiegać się o dotacje wymienione w art. 94 ust. 5 ustawy. Nie budzi wątpliwości fakultatywność tego rodzaju środków, jednak zasady ich przyznawania muszą stanowić przedmiot regulacji ustawowej. Nie jest dopuszczalne, aby określał je w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego.

²² K 16/13, www.otk.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2013/K_16_13.doc (dostęp: 10 lipca 2014 r.).

MICHAŁ SZEWCZYK

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Finansowanie uczelni kościelnych ze środków publicznych w Polsce – wybrane problemy prawne

.....

I.

Prowadzenie przez kościoły i inne związki wyznaniowe szkół wszystkich szczebli, a więc również szkół wyższych jest jednym z celów działalności tych wspólnot, istniejącym obok ich podstawowych funkcji o charakterze *stricte* religijnym¹. Jak w przypadku każdej uczelni niebędącej uczelnią publiczną, także w przypadku uczelni kościelnych liczne problemy i kontrowersje prawne oraz pozaprawne wzbudza zagadnienie zakresu finansowego wsparcia udzielanego dla tego typu jednostek ze środków publicznych. Jednak w przypadku szkół wyższych zakładanych i prowadzonych przez wspólnoty religijne ze szczególną intensywnością powraca problem legalności owego wsparcia materialnego w konfrontacji do wyznaniowych zasad konstytucyjnych, regulujących problem relacji państwo-Kościół.

Aktualność poruszanych kwestii uzasadnia podjęcie próby uporządkowania zagadnienia finansowania uczelni kościelnych ze środków publicznych w Polsce w niniejszym opracowaniu, czego nie ułatwia rozległa mozaika aktów normatywnych w tym przedmiocie, skutkująca licznymi wątpliwościami interpretacyjnym. Dla jasności wyводу omawianie tytułowej problematyki będzie poprzedzone przedstawieniem statusu prawnego uczelni kościelnych oraz zasad

¹ Por. J. Krukowski, *Systemy finansowania instytucji kościelnych w Europie*, [w:] E. Szczot, S. Bialek (red.), *Zagadnienia kościelnego prawa majątkowego i procesowego*, Lublin 2008, s. 20. Tytułem przykładu można wskazać, że zgodnie z treścią kanonu 1254 § 2 Kodeksu Prawa Kanonicznego z 1983 r. do podstawowych celów działalności Kościoła Katolickiego zaliczamy: organizowanie kultu Bożego, zabezpieczenie godziwego utrzymania duchownych i innych pracowników kościelnych, prowadzenie dzieł apostołstwa i miłości zwłaszcza wobec ubogich. Tekst Kodeksu dostępny jest m.in. pod adresem internetowym: <http://archidiecezja.lodz.pl/prawo.html> (dostęp: 11.11.2013 r.).

materialnego wspierania podmiotów konfesyjnych w Polsce, a także wskazaniem jakie uczelnie kościelne są finansowane z budżetu państwa i jaki jest zakres owego wsparcia. Następnie zostanie podjęta próba odpowiedzi na pytanie, czy polska konstytucja dopuszcza w ogólności sam fakt subwencjonowania ze środków publicznych szkół wyższych prowadzonych przez podmioty konfesyjne wraz z przedstawieniem wybranych problemów wiążących się w praktyce z owym finansowaniem, tj. wspierania przez państwo kształcenia duchownych oraz szkół wyższych stosujących konfesyjne kryteria przy rekrutacji, braku jednej ustawy ogólnej określającej zasady finansowania wszystkich kościelnych szkół wyższych, a także dotowania katolickich seminariów duchownych środkami na pomoc materialną dla studentów i doktorantów bez wyraźnej podstawy ustawowej. Tytuł artykułu wskazuje na subiektywny wybór poruszanych problemów przez autora, a co za tym idzie celowe pominięcie, niektórych zagadnień, jak np. kwestii prawnych mechanizmów kontroli prawidłowego wydatkowania przyznanych środków finansowych przez uczelnie kościelne. Przy czym świadomym zamierzeniem jest ograniczenie zakresu przedmiotowego artykułu jedynie do regulacji prawnych dotyczących uczelni kościelnych figurujących w wykazie prowadzonym dla tego typu jednostek przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego².

II.

Nie powinno budzić wątpliwości, że kościoły i inne związki wyznaniowe należy uznać za „instytucje”, którym polski ustrojodawca przyznał prawo zakładania szkół wyższych w art. 70 ust. 3 ustawy zasadniczej z 1997 r.³ Bezpośrednie nawiązanie do wymienionego uprawnienia w stosunku do podmiotów konfesyjnych znajdziemy w art. 22 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania⁴, który stanowi m.in., że kościoły i inne związki wyznaniowe mają prawo zakładać i prowadzić, według samodzielnie ustalonych programów, szkoły duchowne i seminaria duchowne (ust. 1), a tworzenie i prowadzenie przez te podmioty szkół wyższych, zasady udzielania im przez państwo pomocy finansowej oraz tryb i zakres uznawania stopni i tytułów naukowych nadawanych w tych szkołach regulują, na wniosek władz kościołów lub innych związków wyznaniowych, odrębne ustawy (ust. 3).

Omawianą problematykę rozwijają w stosunku do Kościoła Katolickiego postanowienia konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Pol-

² Wykaz dostępny jest pod adresem internetowym: <http://www.nauka.gov.pl/uczelnie-kościelne/> (dostęp: 11.11.2013 r.).

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.; Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

⁴ Tekst jednolity: Dz.U. z 2005 r., Nr 231, poz. 1965, z późn. zm.

ską podpisanego w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r.⁵ W art. 15 ust. 1 rzeczonyj umowy międzynarodowej zagwarantowano Kościołowi Katolickiemu prawo do swobodnego zakładania i prowadzenia szkół wyższych, w tym uniwersytetów, odrębnych wydziałów i wyższych seminariów duchownych oraz instytutów naukowo-badawczych. Status prawny wspomnianych szkół wyższych regulują umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Konferencją Episkopatu Polski upoważnioną przez Stolicę Apostolską (ust. 2). Stosowna umowa wykonująca postanowienia art. 15 ust. 2 konkordatu została podpisana w dniu 1 lipca 1999 r.⁶

Lektura art. 15 ust. 1 konkordatu w połączeniu z § 1 ust. 1 wymienionej umowy prowadzi do wniosku, że pod pojęciem „kościelnych szkół wyższych” mieszczą się *ex lege*: uniwersytety, odrębne wydziały oraz wyższe seminaria duchowne zakładane i prowadzone przez Kościół Katolicki, natomiast diecezjalne i zakonne szkoły wyższe kształcące osoby świeckie w zakresie nauk kościelnych mają status kościelnych szkół wyższych, jeżeli spełniają wymogi ustawowe dotyczące kadry i programu studiów (§ 1 ust. 2 umowy). Co ciekawe, w rejestrze uczelni kościelnych prowadzonym przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego wśród uczelni katolickich nie znajdziemy ani jednego katolickiego wyższego seminarium duchownego. Być może jest to spowodowane treścią art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (dalej: p.s.w.)⁷, w którym wyraźnie rozróżnia się szkoły wyższe od wyższych seminariów duchownych. Nie jest to jednak do końca jasne, gdyż we wspomnianym rejestrze figurują z kolei seminaria duchowne prowadzone przez niekatolickie kościoły. Ponadto, w rejestrze uczelni kościelnych próżno szukać również odrębnych wydziałów, mających status szkół wyższych w rozumieniu wyżej omawianych przepisów konkordatu oraz umowy między Rządem RP a Konferencją Episkopatu Polski. Placówki te należy obecnie utożsamiać z wydziałami teologii uniwersytetów państwowych⁸. W konsekwencji uprawnione wydaje się twier-

⁵ Dz.U. z 1998 r., Nr 51, poz. 318.

⁶ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Konferencją Episkopatu Polski w sprawie statusu prawnego szkół wyższych zakładanych i prowadzonych przez Kościół Katolicki, w tym uniwersytetów, odrębnych wydziałów i wyższych seminariów duchownych, oraz w sprawie trybu i zakresu uznawania przez Państwo stopni i tytułów nadawanych przez te szkoły wyższe podpisana w Warszawie w dniu 1 lipca 1999 r. stanowiąca załącznik do obwieszczenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 29 lipca 1999 r. o wykonaniu Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską; Dz.U. Nr 63, poz. 727.

⁷ Tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r., poz. 572, z późn. zm.

⁸ Por. W. Sobczak, *Finansowanie szkół wyznaniowych ze środków publicznych w Polsce*, [w:] R. Wieruszewski, M. Wyrzykowski, L. Kondratiewa-Bryzik (red.), *Prawne granice wolności sumienia i wyznania*, Warszawa 2012, s. 188. Tam również trafne wskazanie, że zawarcie w art. 15 ust. 1 konkordatu nazwy „odrębne wydziały” zamiast nazwy „odrębne wydziały teologiczne” daje Kościołowi Katolickiemu teoretyczne uprawnienie do prowadzenia na uniwersytetach państwowych odrębnych wydziałów innych niż teologiczne np. prawa, ekonomii czy biologii. Szerzej na temat statusu prawnego wydziałów teologii

dzenie, że pojęcie „uczelni kościelnej” jest pojęciem węższym od pojęcia „kościelnej szkoły wyższej”⁹. Rodzi to jednak pytanie o status prawny katolickich wyższych seminariów duchownych oraz odrębnych wydziałów, który powinien zdawać się jasny w obliczu brzmienia art. 15 ust. 1 konkordatu oraz § 1 ust. 1 umowy między Rządem RP a Konferencją Episkopatu Polski¹⁰. Wątpliwości są tym większe, że niektórzy autorzy, wbrew językowej wykładni wymienionych regulacji normatywnych, nie zaliczają wskazanych podmiotów do katolickich szkół wyższych¹¹. O braku spójności postanowień regulujących status katolickich szkół wyższych świadczy również to, że zarówno w konkordacie, jak i w wymienionej umowie nie znajdziemy ogólnych sformułowań na temat wyższych uczelni papieskich, o których stanowi z kolei art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej¹². Z uwagi na wskazane rozbieżności w regulacjach normatywnych wydaje się, że wprowadzenie przez ustawodawcę świeckiego legalnej definicji „uczelni kościelnej”, chociażby do słowniczka ustawowego zawartego w art. 2 p.s.w. byłoby pożądanym zabiegiem legislacyjnym.

W oparciu o treść rejestru uczelni kościelnych oraz wspomnianą umowę z dnia 1 lipca 1999 r. wyróżniamy aktualnie dwa katolickie uniwersytety kościelne¹³: Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II w Lublinie (dalej: KUL)¹⁴

katolickiej na uniwersytetach państwowych por. np. W. Góralski, *Status prawny wydziałów teologii katolickiej na uniwersytetach państwowych*, [w:] P. Borecki, A. Czohara, T.J. Zieliński (red.), *Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa profesora Michała Pietrzaka*, Warszawa 2009, s. 255 i n.

⁹ Na potrzeby niniejszego opracowania, pomimo wskazanych wątpliwości, pojęć „uczelnie kościelne” oraz „kościelne szkoły wyższe” używa się zamiennie, rozumiejąc pod każdym w wymienionych terminów szkoły wyższe prowadzone przez wszystkie kościoły i inne związki wyznaniowe.

¹⁰ Por. też E. Sieczek, *Komentarz do art. 1 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym*, [w:] W. Sanetra, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2013, wersja elektroniczna zawarta w Systemie Informacji Prawnej LEX.

¹¹ Por. M. Duda, *Zasady finansowania uczelni kościelnych z budżetu państwa*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2012, t. 15, s. 32.

¹² Tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 1169.

¹³ Jak stanowi art. 3 ust. 1 p.s.w.: „Wyraz «uniwersytet» może być używany w nazwie uczelni, której jednostki organizacyjne posiadają uprawnienia do nadawania stopnia naukowego doktora co najmniej w dziesięciu dyscyplinach, w tym co najmniej po dwa uprawnienia w każdej z następujących grup dziedzin nauki: 1) humanistycznych, prawnych, ekonomicznych lub teologicznych; 2) matematycznych, fizycznych, nauk o Ziemi lub technicznych; 3) biologicznych, medycznych, chemicznych, farmaceutycznych, rolniczych lub weterynaryjnych.” Z kolei zgodnie z ust. 3 tego samego artykułu: „Wyraz «uniwersytet» uzupełniony innym przymiotnikiem lub przymiotnikami w celu określenia profilu uczelni może być używany w nazwie uczelni, której jednostki organizacyjne posiadają co najmniej sześć uprawnień do nadawania stopnia naukowego doktora, w tym co najmniej cztery w zakresie nauk objętych profilem uczelni.”

¹⁴ W roku akademickim 2013/2014 KUL prowadzi działalność w ramach dziesięciu wydziałów. Por. <http://www.kul.pl/wydzialy,13.html> (dostęp: 11.11.2013 r.).

oraz Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie (poprzednio: Papieska Akademia Teologiczna w Krakowie)¹⁵, a także pięć innych katolickich uczelni: Akademię Ignatianum w Krakowie (poprzednio: Wyższa Szkoła Filozoficzno-Pedagogiczna „Ignatianum” w Krakowie)¹⁶; Papieski Wydział Teologiczny we Wrocławiu (dalej: PWT we Wrocławiu)¹⁷; Papieski Wydział Teologiczny w Warszawie (dalej: PWT w Warszawie), dzielący się na Sekcję św. Jana Chrzciciela i Sekcję św. Andrzeja Boboli „Bobolanum”¹⁸; Instytut Teologiczny im. Bł. Wincentego Kadłubka w Sandomierzu i Instytut im. św. Jana Kantego w Bielsku-Białej¹⁹.

Obok katolickich uczelni kościelnych działają w Polsce również szkoły wyższe zakładane i prowadzone przez inne kościoły. Określenia ich statusu prawnego należy szukać w ustawach partykularnych regulujących indywidualną sytuację prawną danego kościoła lub innego związku wyznaniowego. I tak, status wyższych szkół teologicznych²⁰, a więc również uczelni kościelnych posiadają: Prawosławne Seminarium Duchowne w Warszawie²¹, Wyższa Szkoła Teologiczno-Humanistyczna im. Michała Beliny-Czechowskiego w Podkowie Leśnej (poprzednio: Wyższe Seminarium Duchowne Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego im. Michała Beliny-Czechowskiego w Podkowie Leśnej)²²,

¹⁵ W roku akademickim 2013/2014 Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie prowadzi działalność w ramach pięciu wydziałów. Por. <http://upjp2.edu.pl/strona/ny0jff2ng1> (dostęp: 11.11.2013 r.).

¹⁶ Zgodnie z art. 3 ust. 5 p.s.w.: „Wyraz «akademia» może być używany w nazwie uczelni, której jednostki organizacyjne posiadają co najmniej dwa uprawnienia do nadawania stopnia naukowego doktora”. Akademia Ignatianum prowadzi studia na kierunkach: „filozofia”, „pedagogika”, „kulturoznawstwo”, „praca socjalna”, „politologia”, „administracja i polityka publiczna (I)”, „psychologia”. Por. <http://www.nauka.gov.pl/uczelnie-koscielne/> (dostęp: 07.07.2014 r.).

¹⁷ PWT we Wrocławiu prowadzi studia na kierunku „teologia”. Por. <http://www.nauka.gov.pl/uczelnie-koscielne/> (dostęp: 11.11.2013 r.).

¹⁸ Każda z sekcji posiada osobowość prawną. Zob. § 2 ust. 2 pkt 2 umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Konferencją Episkopatu Polski w sprawie statusu prawnego szkół wyższych... W Sekcji św. Jana Chrzciciela prowadzi się studia na kierunku „teologia”, natomiast w Sekcji św. Andrzeja Boboli „Bobolanum” na kierunku „politologia”. Por. <http://www.nauka.gov.pl/uczelnie-koscielne/> (dostęp: 11.11.2013 r.).

¹⁹ W obu Instytutach prowadzi się studia na kierunku „teologia”. Por. <http://www.nauka.gov.pl/uczelnie-koscielne/> (dostęp: 11.11.2013 r.).

²⁰ Wszystkie niekatolickie uczelnie kościelne prowadzą studia na kierunku „teologia”. Por. <http://www.nauka.gov.pl/uczelnie-koscielne/> (dostęp: 11.11.2013 r.).

²¹ Zob. art. 19 ust. 4 ustawy z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego; Dz.U. Nr 66, poz. 287, z późn. zm.

²² Zob. art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej; Dz.U. Nr 97, poz. 481, z późn. zm.

Wyższe Baptystyczne Seminarium Teologiczne w Warszawie²³, Wyższe Seminarium Teologiczne im. Jana Łaskiego w Warszawie²⁴, Warszawskie Seminarium Teologiczne (założone i prowadzone przez Kościół Zielonoświątkowy w Rzeczypospolitej Polskiej)²⁵, Wyższe Seminarium Duchowne Kościoła Polskokatolickiego w Warszawie²⁶ oraz Wyższe Seminarium Duchowne Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Płocku²⁷.

Na liście uczelni kościelnych nie ma zarówno Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, jak i Chrześcijańskiej Akademii Teologicznej w Warszawie. Jakkolwiek w literaturze przedmiotu można spotkać poglądy wskazujące na wyznaniowy charakter dwóch wymienionych szkół wyższych²⁸ to *de lege lata* w obu przypadkach właściwe ustawy stanowią, że mamy do czynienia z uczelniami państwowymi²⁹, a tym samym uczelniami publicznymi w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 p.s.w.

Wskazania wymaga również, że do uczelni kościelnych, z wyjątkiem Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II w Lublinie, z mocy art. 1 ust. 2 p.s.w. nie stosuje się przepisów tej ustawy³⁰. Możliwość rozszerzenia stosowania przepisów p.s.w. na inne uczelnie kościelne w drodze ustawy lub umowy

²³ Zob. art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej; Dz.U. Nr 97, poz. 480, z późn. zm.

²⁴ Zob. art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej; Dz.U. Nr 97, poz. 479, z późn. zm.

²⁵ Zob. art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej; Dz.U. Nr 41, poz. 254, z późn. zm.

²⁶ Zob. art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej; Dz.U. Nr 97, poz. 482, z późn. zm.

²⁷ Zob. art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej; Dz.U. Nr 41, poz. 253, z późn. zm.

²⁸ Por. np. P. Borecki, *Rozdział kościoła od państwa w III Rzeczypospolitej*, [w:] M. Pietrzak (red.), *Francuska ustawa z 9 grudnia 1905 roku o rozdziale kościołów i państwa z perspektywy stu lat*, Warszawa 2007, s. 209.

²⁹ Zob. art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 3 września 1999 r. o utworzeniu Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie; Dz.U. Nr 79, poz. 884 oraz zob. art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 16 marca 2000 r. o Chrześcijańskiej Akademii Teologicznej w Warszawie; Dz.U. Nr 39, poz. 440, z późn. zm. Wątpliwości wzbudza wprowadzenie w obu wymienionych aktach normatywnych (kolejno w art. 4 ust. 2 i w art. 3 ust. 2) instytucji nadzoru nad tymi szkołami ze strony władz odpowiednich kościołów. W przypadku Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego nadzór sprawują władze Kościoła Katolickiego w zakresie określonym przez umowę między Konferencją Episkopatu Polski a Rządem Rzeczypospolitej Polskiej oraz statut uczelni, natomiast w wypadku Chrześcijańskiej Akademii Teologicznej nadzór sprawują władze właściwych kościołów w zakresie określonym w statucie uczelni. W tym kontekście zwraca się w szczególności uwagę na nieokreślenie zakresu przedmiotowego nadzoru w aktach prawnych rangi ustawowej, co może wskazywać na wyznaniowy charakter wymienionych szkół wyższych. Por. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2010, s. 266.

³⁰ Zob. też § 3 umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Konferencją Episkopatu Polski w sprawie statusu prawnego szkół wyższych...

między rządem a władzami kościołów lub innych związków wyznaniowych przewidziana w wymienionym przepisie jak na razie nie znalazła zastosowania w praktyce³¹.

III.

Model ustrojowy relacji między państwem a Kościołem w danym państwie ma bezpośredni wpływ na występujący w tym kraju system finansowania instytucji kościelnych³². Analiza postanowień polskiej Konstytucji z 1997 r. prowadzi do uzasadnionego wniosku, że w III Rzeczypospolitej mamy do czynienia z systemem przyjaznego (łagodnego, skoordynowanego) rozdziału Kościoła od państwa³³, mającym przełożenie na zasady finansowania podmiotów konfesyjnych w naszym kraju. O ile bowiem w przeszłości, przez co należy rozumieć okres przed II wojną światową, głównym źródłem finansowania kościołów i innych związków wyznaniowych były dochody z ich majątków własnych³⁴ (prowadzonych przedsiębiorstw, posiadanych nieruchomości i gospodarstw rolnych)³⁵, o tyle obecnie wspólnoty religijne czerpią środki na prowadzenie swej działalności przede wszystkim z dwóch innych źródeł. Pierwszym z nich są środki przekazywane na cele związane z działalnością kościołów i innych związków wyznaniowych przez wiernych, najczęściej w postaci darowizn i składek. Drugim

³¹ Por. E. Sieczek, *op. cit.*, wersja elektroniczna zawarta w Systemie Informacji Prawnej LEX. Słusznie wskazał w tym przedmiocie Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt I OSK 1697/12, LEX nr 1333860, że rozszerzenie stosowania przepisów p.s.w. na inne niż KUL uczelnie kościelne musi zostać dokonane w ustawie lub umowie między rządem a władzami kościołów lub innych związków wyznaniowych w sposób wyraźny, co wyklucza domniemywanie takiego rozszerzenia przez organy stosujące prawo.

³² Por. J. Krukowski, *op. cit.*, s. 22.

³³ Por. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa-Kraków 2009, s. 36; por. K. Orzeszyna, *Podstawy relacji między państwem a kościołami w konstytucjach państw członkowskich i traktatach Unii Europejskiej. Studium prawnoporównawcze*, Lublin 2007, s. 190; por. *Polski model państwa świeckiego*. Rozmowa z ks. prof. Józefem Krukowskim, „Prawo i Życie” 1999, nr 9, s. 39. Szerzej na ten temat por. też M. Szewczyk, *Wybrane problemy związane z realizacją konstytucyjnej zasady rozdziału Kościoła od państwa w III Rzeczypospolitej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 2, s. 93-95.

³⁴ Uwagę tą należy odnieść nie tylko do sytuacji mającej miejsce w Polsce. Tytułem przykładu można wskazać, że w okresie przedrewolucyjnym Kościół Katolicki był największym właścicielem dóbr ziemskich we Francji – ich wartość oceniano na 3 mld franków. Por. M. Pietrzak, *Francuska ustawa o rozdziale kościołów i państwa z 9 grudnia 1905 roku*, [w:] G. Górski, L. Ćwikła, M. Lipska (red.), *Cuius regio, eius religio? Zjazd Historyków Państwa i Prawa* (Lublin, 20-23.IX.2006 r.), cz. II, Lublin 2008, s. 248.

³⁵ Por. J. Drob, *Specyfika finansowania instytucji kościelnych w Polsce*, [w:] E. Szczot, S. Białek (red.), *op. cit.*, s. 48.

z kolei są subwencje państwowe i samorządowe³⁶. Przy czym trzeba pamiętać, że od dłuższego czasu mają miejsce konsultacje prowadzone przez stronę rządową z władzami kościołów i innych związków wyznaniowych w przedmiocie istotnych modyfikacji w zakresie finansowania podmiotów konfesyjnych, w tym przede wszystkim zniesienia Funduszu Kościelnego³⁷ i wprowadzenia w jego miejsce możliwości przekazywania 0,5% podatku dochodowego od osób fizycznych³⁸ na rzecz wybranej wspólnoty religijnej (tzw. asygnata podatkowa)³⁹.

IV.

Pierwszą wzmiankę na temat możliwości udzielania przez państwo pomocy finansowej dla uczelni kościelnych znajdziemy we wspomnianej już regulacji z art. 22 ust. 3 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, w której ustawodawca zwykły odesłał w przedmiocie zasad subsydiowania wyznaniowych szkół wyższych do odrębnych ustaw wydawanych na wniosek władz kościołów lub innych związków wyznaniowych. W odniesieniu do Kościoła Katolickiego dotowanie przez państwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II w Lublinie oraz Uniwersytetu Papieskiego Jana Pawła II w Krakowie zostało *expressis verbis* zagwarantowane w art. 15 ust. 3 konkordatu. Szczegółowy zakres finansowania wymienionych placówek został z kolei określony w dwóch indywidualnych ustawach zwykłych. Oba uniwersytety kościelne mają aktualnie jednakowo określony zakres materialnego wsparcia ze środków publicznych, otrzymują bowiem dotacje i inne środki z budżetu państwa na zasadach określonych dla uczelni publicznych⁴⁰. Co zrównuje ich uprawnienia w tym

³⁶ Por. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe...*, s. 288.

³⁷ Fundusz Kościelny został utworzony na podstawie ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego; Dz.U. Nr 9, poz. 87, z późn. zm.

³⁸ Pierwotnie rząd proponował wprowadzenie odpisu podatkowego w wysokości 0,3%.

³⁹ Niezależnie od prac rządowych do laski marszałkowskiej trafił już projekt likwidacji Funduszu Kościelnego autorstwa grupy posłów opozycji. Zob. poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 30 stycznia 2013 r., druk sejmowy nr 1216, Sejm VII kadencji. Dokument jest dostępny pod adresem internetowym: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?documentId=096023C3D3606BB8C1257B420042728A> (dostęp: 13.11.2013 r.). Szerzej na temat problemów prawnych związanych z likwidacją Funduszu Kościelnego por. np. P. Borecki, *Dylematy likwidacji Funduszu Kościelnego i komisji regulacyjnych*, „Przegląd Sądowy” 2012, nr 6, s. 19 i n.

⁴⁰ Zob. art. 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o finansowaniu Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego z budżetu państwa; Dz.U. Nr 61, poz. 259, z późn. zm. oraz zob. art. 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1997 r. o finansowaniu Uniwersytetu Papieskiego Jana Pawła II z budżetu państwa; Dz.U. Nr 103, poz. 650, z późn. zm.

przedmiocie z uczelniami publicznymi. W art. 15 ust. 3 konkordatu znajdziemy również sformułowanie, w myśl którego państwo rozważy udzielenie pomocy finansowej odrębnym wydziałom – co oznacza, że nie ma ze strony Rzeczypospolitej Polskiej gwarancji udzielania takiego wsparcia⁴¹. Niemniej jednak brak jest legalnego uzasadnienia dla przyjęcia, że omawiana norma konkordatu odnosi się także do innych katolickich szkół wyższych np. wyższych uczelni papieskich⁴², albowiem konsekwentnego przypominania wymaga, że pod pojęciem „odrębnych wydziałów” rozumiemy obecnie wyłącznie wydziały teologii katolickiej na uniwersytetach państwowych. Ponadto, trzy ustawy partykularne uchwalone w dniu 5 kwietnia 2006 r. przyznają finansowanie ze środków budżetu państwa dla PWT w Warszawie⁴³, PWT we Wrocławiu⁴⁴ oraz Akademii Ignatianum w Krakowie⁴⁵. Każda z tych uczelni w myśl odpowiednich regulacji otrzymuje dotacje i inne środki z budżetu państwa na zasadach określonych dla uczelni publicznych, z wyjątkiem finansowania kosztów realizacji inwestycji budowlanych⁴⁶. Jest to jedyna, lecz ważna różnica w przedmiocie zakresu materialnego wsparcia udzielanego przez państwo trzem wymienionym uczelniom w stosunku do pomocy udzielanej KUL oraz Uniwersytetowi Papieskiemu Jana Pawła II w Krakowie. Nie zmienia to faktu, że PWT w Warszawie, PWT we Wrocławiu oraz Akademia Ignatianum w Krakowie mogą korzystać z dotacji na inwestycje inne niż budowlane⁴⁷.

Jeżeli zaś chodzi o uczelnie kościelne założone i prowadzone przez kościoły inne niż Kościół Katolicki to z tego grona finansowanie ze środków publicznych otrzymuje tylko Prawosławne Seminarium Duchowne w Warszawie⁴⁸. Ta wyż-

⁴¹ Tak trafnie zauważa J. Krukowski, por. idem, *Konkordat między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską podpisany 28 lipca 1993 roku (zagadnienia prawnoustrojowe)*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 2, s. 93.

⁴² Odmienne por. ibidem.

⁴³ Zob. art. 1 ustawy z dnia 5 kwietnia 2006 r. o finansowaniu Papieskiego Wydziału Teologicznego w Warszawie z budżetu państwa; Dz.U. Nr 94, poz. 648.

⁴⁴ Zob. art. 1 ustawy z dnia 5 kwietnia 2006 r. o finansowaniu Papieskiego Wydziału Teologicznego we Wrocławiu z budżetu państwa; Dz.U. Nr 94, poz. 649.

⁴⁵ Zob. art. 1 ustawy z dnia 5 kwietnia 2006 r. o finansowaniu Wyższej Szkoły Filozoficzno-Pedagogicznej „Ignatianum” w Krakowie z budżetu państwa; Dz.U. Nr 94, poz. 650.

⁴⁶ Jak wynik z treści § 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 8 sierpnia 2011 r. w sprawie trybu udzielania oraz zasad i trybu rozliczania dotacji na dofinansowanie lub finansowanie kosztów realizacji inwestycji uczelni publicznej (Dz.U. Nr 179, poz. 1068) przez realizację inwestycji budowlanej należy rozumieć wykonywanie robót budowlanych, o których mowa w art. 3 pkt 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane; tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 1409, z późn. zm.

⁴⁷ Por. M. Duda, *op. cit.*, s. 45.

⁴⁸ Zob. art. 1 ustawy z dnia 13 maja 2011 r. o finansowaniu Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie z budżetu państwa; Dz.U. Nr 144, poz. 849.

sza szkoła teologiczna otrzymuje dotacje i inne środki z budżetu państwa na zasadach określonych dla uczelni publicznych, z wyjątkiem finansowania kosztów realizacji inwestycji budowlanych.

Ustawodawca zwykły stanowiąc o prawie uczelni kościelnych do otrzymywania dotacji i innych środków z budżetu państwa miał na myśli przede wszystkim dotacje podmiotowe i celowe określone w art. 94 ust. 1 p.s.w., w tym m.in. tzw. dotację stacjonarną (dotację podmiotową na zadania związane z kształceniem studentów studiów stacjonarnych)⁴⁹ czy też środki na zadania związane z bezzwrotną pomocą materialną dla studentów i doktorantów. Jakkolwiek wspomniany artykuł nie zawiera pełnego wyliczenia wszystkich możliwości uzyskiwania środków publicznych przez uczelnie kościelne⁵⁰.

V.

Podstawowe pytanie, które należy sobie postawić przechodząc do omówienia podstawowych problemów prawnych wiążących się z finansowaniem uczelni kościelnych brzmi, czy w ogóle takie wsparcie dla wyznaniowych podmiotów polskiego życia społecznego jest konstytucyjne dopuszczalne? Zwolennicy radykalnej wersji *separationis ecclesiae et status* podkreślają w tym przedmiocie, że państwo polskie szczerze subsydując wybrane formy działalności związków wyznaniowych, w tym aktywność w dziedzinie szkolnictwa wyższego, *de facto* zanegowało w praktyce jeden z filarów systemu rozdziału jakim jest zasada niefinansowania przez państwo związków wyznaniowych⁵¹. Źródłem takiego poglądu można upatrywać w odwoływaniu się do wzorcowego modelu francuskiego obowiązującego nad Sekwaną po dzień dzisiejszy w oparciu o obowiązującą od ponad stu lat i wielu punktach anachroniczną ustawę z dnia 9 grudnia 1905 r. o rozdziale Kościołów od Państwa⁵², której art. 2 stanowi, że państwo francuskie nie opłaca ani nie subwencjonuje żadnej religii. Abstrahując już od tego,

⁴⁹ W celu prezentacji skali dofinansowania jakie otrzymują ze środków budżetowych uczelnie kościelne można wskazać tytułem ilustracji, że łączna kwota dotacji w 2013 r. na działalność dydaktyczną dla wszystkich sześciu uprawnionych uczelni kościelnych wyniosła 173 175 300,00 zł. Zob. wykaz jednostek, którym przyznano w 2013 r. dotacje podmiotowe w ustawowo określonym zakresie w części 38 „Szkolnictwo wyższe”, w dziale 803 „Szkolnictwo wyższe”, w rozdziale 80 306 „Działalność dydaktyczna” stanowiący załącznik nr 1 do obwieszczenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 6 lutego 2014 r. w sprawie wykazu jednostek, którym w 2013 r. przyznano dotacje podmiotowe w ustawowo określonym zakresie z części 38 – „Szkolnictwo wyższe” oraz kwot tych dotacji; Dz.Urz. MNiSW z 2014 r., poz. 16.

⁵⁰ Szerzej na ten temat por. np. M. Duda, *op. cit.*, s. 47-50.

⁵¹ Por. P. Borecki, *Rozdział kościoła i państwa...*, s. 209.

⁵² Polskie tłumaczenie ustawy zob. Ustawa z 9 grudnia 1905 o rozdziale Kościołów od Państwa (ogłoszona w Dzienniku Urzędowym z dnia 11 grudnia 1905), [w:] M. Pietrzak (red.), *op. cit.*, s. 229 i n.

że wspomniana zasada na przestrzeni lat doczekała się we Francji licznych wyjątków, analizując dopuszczalność materialnego wspomaganie wyższych szkół wyznaniowych wzorcem kontroli powinny być wyłącznie polskie konfesyjne zasady ustrojowe, wykazujące wiele cech odmiennych i swoistych w stosunku do ujęć modelowych. I tak, należy pamiętać, że chociaż zasadniczo zgodnie przyjmuje się, że Konstytucja z 1997 r. uznaje neutralny charakter państwa⁵³, to nie znajdziemy wśród jej postanowień sformułowanej *explicite* zasady neutralności światopoglądowej państwa⁵⁴. Polska ustawa zasadnicza stanowi bowiem w swoim art. 25 ust. 2., że: „Władze publiczne w Rzeczypospolitej Polskiej zachowują bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym”. Błędne jest przy tym traktowanie pojęć: „neutralność” i „bezstronność” w kategoriach synonimicznych⁵⁵. Ustalenia polskiej leksykografii pozwalają na stwierdzenie, że „bezstronność” łączy z obiektywizmem przy rozstrzyganiu jakiegoś sporu, prowadzeniu postępowania czy wydawaniu opinii⁵⁶ – co może wskazywać na relewantność pewnego aktywizmu ze strony państwa, natomiast „neutralność” zakłada obojętność, brak zaangażowania, dystans wobec toczącego się sporu i brak zainteresowania ewentualnym rozstrzygnięciem⁵⁷ – co sugeruje bierną postawę po stronie państwa i jego organów. W konsekwencji uprawnione jest twierdzenie, że z treści zasady bezstronności światopoglądowej władz publicznych nie wynika zakaz finansowego wspierania działalności związków wyznaniowych ze środków publicznych. Wydaje się, że omawiana zasada *in genere* wymaga jedynie, by państwo przy wspomaganie związków wyznaniowych stosowało równą miarę, włączając w to pomoc dla innych niż wyznaniowe podmiotów życia społecznego⁵⁸. Nawiasem mówiąc, polskiemu systemowi prawnemu znany jest zakaz dotowania i subwencjonowania kościołów oraz innych związków wyznaniowych – został on wyrażony w art. 10 ust. 2 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, z jednoczesnym dopuszczeniem wyjątków w drodze ustaw lub przepisów wydanych na ich podstawie.

⁵³ Por. M. Pietrzak, *Demokratyczne, świeckie państwo prawne*, s. 267. Odmiennie por. K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wrocław 2007, s. 194.

⁵⁴ Takie sformułowanie znajdziemy za to w art. 10 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.

⁵⁵ Por. J. Szymanek, *Bezstronność czy neutralność światopoglądowa państwa (uwagi na tle art. 25 ust. 2 Konstytucji RP)*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 5, s. 44-45.

⁵⁶ Por. M. Szymczak (red. nauk.), H. Szkiłdź, S. Bik, C. Szkiłdź (red. t.), *Słownik języka polskiego PWN*, t. 1, Warszawa 1978, s. 150.

⁵⁷ Por. M. Szymczak (red. nauk.), H. Szkiłdź, S. Bik, B. Pakosz, C. Szkiłdź (red. t.), *Słownik języka polskiego PWN*, t. 2, Warszawa 1979, s. 316.

⁵⁸ Por. P. Stanisławski, *Bezstronność światopoglądowa władz publicznych a finansowanie związków wyznaniowych*, [w:] T.J. Zieliński (red.), *Bezstronność religijna, światopoglądowa i filozoficzna władz Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, s. 108.

Uzasadnienia dla konstytucyjności materialnego wspomagania kościelnego szkolnictwa wyższego z budżetu państwa można w sposób racjonalny doszukiwać się w treści zawartej w art. 25 ust. 3 konstytucji zasady współdziałania państwa i Kościoła dla dobra człowieka i dobra wspólnego. Norma wynikająca ze wskazanego przepisu, stanowiąca bez wątpienia jeden z dowodów na przyjazną wersję polskiego systemu separacji, przybierająca postać prawnego obowiązku dowodzi, że twórcy Konstytucji z 1997 r. słusznie uznali, że ustanowienie „muru separacji” pomiędzy państwem a Kościołem w warunkach współczesnego, niezwykle złożonego i skomplikowanego życia społecznego jest nie tylko nie celowe, ale i *de facto* nie możliwe⁵⁹. Formułując obowiązek współdziałania państwa oraz kościołów i innych związków wyznaniowych ustrojodawca nałożył na te podmioty nakaz podejmowania wspólnych działań, gdy realizowane mają być cele konstytucyjnie określone – tzn. dobro człowieka i dobro wspólne. Co należy rozumieć, jako polecenie kooperacji we wszystkich dziedzinach, w których pojawia się płaszczyzna możliwej współpracy dla realizacji celów uniwersalnych dla całej społeczności – na tego typu płaszczyznach państwo oraz podmioty konfesyjne powinny podjąć współdziałanie zarówno jednorazowo, doraźnie, jak i długofalowo, opierając się na porozumieniach i umowach⁶⁰.

Obszar szkolnictwa wyższego i nauki uznać trzeba za jedną z płaszczyzn, w których cele działalności podmiotów świeckich, jak i kościelnych przenikają się, gdyż prowadzenie nauczania na odpowiednio wysokim poziomie jest co do zasady domeną obu wskazanych grup. Ponadto, w dotowaniu ze środków publicznych wyznaniowego szkolnictwa wyższego można dopatrywać się zarazem współdziałania dla realizacji dobra człowieka, jak i dobra wspólnego. Takie postępowanie powinno zostać bowiem uznane z jednej strony za zastosowanie przez władze publiczne swoistego „instrumentu” ułatwiającego jednostce, pobierającej naukę na uczelni kościelnej, życie zgodne ze swobodnie dokonanym przez nią wyborem, w tym swobodnym wyborem w sferze religii i światopoglądu⁶¹. Natomiast z drugiej strony niewątpliwym przejawem troski o poziom wykształcenia obywateli jest wspomaganie, także materialne, uczelni wyższych (publicznych i niepublicznych), tak, aby mogły one pełnić swą działalność na jak najwyższym poziomie. Co ważne, a co nie jest zawsze zauważane w przypadku gorących sporów o konotacji wyrażnie światopoglądowej, podstawowym celem działalności uczelni kościelnych jest propagowanie nauki, a dopiero później reli-

⁵⁹ Por. L. Garlicki, *Uwaga 15 do art. 25*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, Warszawa 2007, s. 18 oraz por. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 68.

⁶⁰ Por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 148.

⁶¹ Tak trafnie zauważył Trybunał Konstytucyjny (dalej: TK) w wyroku z dnia 14 grudnia 2009 r., sygn. akt K 55/07, OTK-A 2009, nr 11, poz. 167.

gii⁶². Finalnie finansowanie szkół wyższych prowadzonych przez kościoły i inne związki wyznaniowe należy uznać za odpowiadające co do zasady przyjętemu przez Konstytucję z 1997 r. systemowi przyjaznego rozdziału kościoła od państwa. Wątpliwości natury prawnej pojawiają się dopiero w momencie analizy szczegółowych kwestii mieszczących się w zakresie badanego zagadnienia.

VI.

Konstytucja z 1997 r. w przywoływanym już art. 25 ust. 3 wprowadzając normatywny obowiązek współdziałania państwa oraz kościołów i innych związków wyznaniowych wyznacza jego legalne granice, tj. dobro człowieka i dobro wspólne. W tym kontekście warte rozważanie jest pytanie czy w tak określonych ramach mieści się wspieranie ze środków publicznych uczelni kościelnych, które zajmują się kształceniem duchownych – stanowiących bądź całość bądź to pewną część społeczności studentów danej szkoły? Problem ten ma istotny wymiar praktyczny, albowiem jedynie tytułem ilustracji można wskazać, że studentami PWT we Wrocławiu są alumni: Metropolitarne Wyższego Seminarium Duchownego we Wrocławiu, Wyższego Seminarium Duchownego oo. Franciszkanów we Wrocławiu, Wyższego Seminarium Duchownego Salwatorianów w Bagnie, Wyższego Seminarium Duchownego Diecezji Legnickiej oraz Wyższego Seminarium Duchownego Diecezji Świdnickiej⁶³; studentami PWT w Warszawie są alumni: Wyższego Metropolitarne Seminarium Duchownego w Warszawie, Wyższego Seminarium Duchownego Diecezji Warszawsko-Praskiej, Wyższego Seminarium Duchownego w Łowiczu, Wyższego Seminarium Duchownego w Siedlcach oraz Wyższego Seminarium Duchownego w Drohiczyń⁶⁴; z kolei zadaniem Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie jest m.in. przygotowanie duchownych do pracy w Polskim Autokefalicznym Kościele Prawosławnym⁶⁵.

Ustosunkowując się postawionego pytania należy zgodzić się z Ewą Łętowską, że kształcenie duchownych poszczególnych wyznań powinno się zaliczać do sfery autonomii wspólnot religijnych, a więc obszaru, w który co do zasady

⁶² Por. R.M. Małajny, *Neutralność a bezstronność światopoglądowa państwa (uwagi na tle polskiej praktyki konstytucyjnej po 1989 r.)*, [w:] T.J. Zieliński (red.), *op. cit.*, s. 87.

⁶³ Zob. § 36 pkt 2 i § 37 Statutu Papieskiego Wydziału Teologicznego we Wrocławiu. Dokument dostępny jest pod adresem internetowym: <http://www.pwt.wroc.pl/pliki/statut-polski.pdf> (dostęp: 11.12.2013 r.).

⁶⁴ Por. <http://www.pwtw.pl/nowa-oferta-edukacyjna/studia-stacjonarne/> (dostęp: 11.12.2013 r.).

⁶⁵ Por. <http://www.psd.edu.pl/site.php?s=MGJjMGM0ZDEwMDI4NDk=> (dostęp: 11.12.2013 r.).

władza świecka nie może ingerować⁶⁶. Nawet jeżeli przyjąć, że materialne wsparcie państwa dla uczelni kościelnych nie dotyczy formacji duchownych rozumianej ściśle, lecz obywatela przez alumnów studiów teologicznych, to przecież truizmem będzie stwierdzenie, że taka pomoc finansowa *de facto* finalnie zmniejsza koszty funkcjonowania seminariów duchownych. Problem ten trafnie dostrzegł Trybunał Konstytucyjny rozpatrując kwestię konstytucyjności finansowania z budżetu państwa PWT w Warszawie, PWT we Wrocławiu oraz dawnej Wyższej Szkoły Filozoficzno-Pedagogicznej „Ignatianum” w Krakowie, logicznie konstatując, że w rezultacie wszystkie formy finansowania przez państwo kościelnych szkół wyższych stanowią w swojej istocie pewną formę pomocy w zakresie przygotowania osób duchownych do pełnienia przez nich swoich funkcji⁶⁷. W konsekwencji wprowadzenie do odpowiednich ustaw partykularnych regulujących problematykę finansowania uczelni kościelnych z budżetu państwa postanowień wyłączających możliwość wydatkowania otrzymywanych środków publicznych na kształcenie duchownych nie miałyby w praktyce żadnego realnego znaczenia.

Nie ulega wątpliwości, że materialne wspomaganie ze środków publicznych kształcenia duchownych wzbudza zastrzeżenia natury konstytucyjnoprawnej. Niemniej jednak zanegowanie takiej możliwości musiałoby w rezultacie prowadzić do odmowy subsydiowania większości katolickich i wszystkich niekatolickich uczelni kościelnych⁶⁸. Sytuacja, w której z kolei jedynie wybrane wyznaniowe szkoły wyższe mogłyby liczyć na wsparcie materialne ze strony państwa byłaby nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych (art. 25 ust. 1). Dokonując wykładni treści omawianej zasady TK słusznie bowiem wskazał, że wynika z niej obowiązek równego traktowania przez państwo wszystkich kościołów i innych związków wyznaniowych posiadających wspólną cechę istotną⁶⁹. Za cechę istotną w kontekście poruszanych problemów trzeba rzecz jasna uznać prowadzenie szkół wyższych przez dany podmiot wyznaniowy. Co więcej, kontynuując przedmiotowy wątek należy sceptycznie odnieść się do potencjalnej sytuacji, w której

⁶⁶ Por. Zdanie odrębne sędzi TK Ewy Łętowskiej do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2009 r., sygn. akt K 55/07, OTK-A 2009, nr 11, poz. 167.

⁶⁷ Por. wyrok TK z dnia 14 grudnia 2009 r., sygn. akt K 55/07...

⁶⁸ Nawiasem mówiąc na wątpliwości, co do legalności finansowania ze środków budżetowych seminariów duchownych zwracano uwagę w czasie prac nad ustawą o finansowaniu Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie z budżetu państwa w Sejmie V kadencji, kiedy to ostatecznie nie doszło do uchwalenia przedmiotowego aktu prawnego. Zob. stanowisko Rządu do poselskiego projektu ustawy o finansowaniu Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie z budżetu państwa, druk sejmowy nr 283, Sejm V kadencji. Dokument jest dostępny pod adresem internetowym: [http://orka.sejm.gov.pl/DrukiSkasnsf/0/88464EA6ADA1914CC1257139003A37E6/\\$file/283-x.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/DrukiSkasnsf/0/88464EA6ADA1914CC1257139003A37E6/$file/283-x.pdf) (dostęp: 11.12.2013 r.).

⁶⁹ Por. wyrok TK z dnia 2 kwietnia 2003 r., sygn. akt K 13/02, OTK-A 2003, nr 4, poz. 28.

większość kościelnych szkół wyższych byłaby pozbawiona pieniężnego wsparcia ze środków publicznych, podczas gdy inne szkoły niepubliczne, prowadzone przez podmioty świeckie, uzyskiwałyby takie wsparcie – stałoby to w jawnej opozycji do zasady równości określonej w art. 32 ustawy zasadniczej⁷⁰.

Antycypując nieco potencjalny zarzut, w myśl którego w państwie świeckim obywatele nie powinni być zmuszani do partycypowania w rozszerzeniu światopoglądu, którego nie podzielają⁷¹, trzeba wyjaśnić, że omawiane wskazanie jest niemożliwe do zastosowania w przypadku redystrybucji środków budżetowych w warunkach państwa współczesnego – może mieć jedynie zastosowanie w odniesieniu do środków finansowych, których własność nie została przez obywateli przeniesiona na państwo. Gdyż oczywistym jest, że z istoty funkcjonowania państwa wynika, że środki budżetowe pochodzące w przeważającej mierze z podatków, w tym tych płaconych przez osoby fizyczne, są wydatkowane na rozmaite cele, częstokroć niezgodne ze światopoglądem poszczególnych podatników. I tak tytułem przykładu uprawnionym byłoby stwierdzenie, będące wszakże dużym uogólnieniem, że z pieniędzy osób wierzących finansowane są mające przecież niekiedy charakter antyreligijny wydarzenia kulturalne, z pieniędzy rodziców posyłających dzieci do szkół prywatnych finansowane są szkoły publiczne, a za pieniądze pacyfistów dokonuje się modernizacji sił zbrojnych oraz pokrywa koszty ich udziału w operacjach wojennych. Taki stan wynika jednak z faktu, że godzimy się na życie w warunkach swoistej instytucji, jaką jest państwo. Dlatego ważne jest przede wszystkim, wspomniane już, stosowanie przez państwo równej miary we wspieraniu świeckich i konfesyjnych podmiotów życia społecznego.

Podobny problem do omawianego powyżej stanowi udzielanie pomocy z budżetu państwa uczelniom kościelnym stosującym w procedurze rekrutacyjnej kryteria konfesyjne⁷². Jak czytamy w § 4 zd. 2 umowy pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Konferencją Episkopatu Polski w sprawie statusu

⁷⁰ TK wielokrotnie w swoich rozstrzygnięciach wskazywał, że w myśl zasady równości wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Por. np. wyrok TK z dnia 5 listopada 1997 r., sygn. akt K 22/97, OTK 1997, nr 3-4, poz. 41. Stanowisko Trybunału w kwestii wykładni zasady równości jest więc zbieżne ze sposobem pojmowania przez sąd konstytucyjny zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych. Niemniej jednak, jak czytamy w przywołanym już wyroku TK z dnia 2 kwietnia 2003 r. (sygn. akt K 13/02) odnośnie do wzajemnej relacji art. 25 ust. 1 i 32 konstytucji Trybunał zauważa, że regulacja zawarta w art. 25 ustawy zasadniczej w sposób całościowy normuje sprawy związane z równouprawnieniem kościołów i z tego względu nie zachodzi potrzeba odwoływania się w tym zakresie do art. 32 konstytucji. Z kolei na brak tożsamości pomiędzy pojęciami „równość” i „równouprawnienie” wskazuje L. Garlicki. Por. idem, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2011, s. 94.

⁷¹ Na niedopuszczalność takiej sytuacji *in genere* słusznie wskazuje P. Stanisz. Por. idem, *op. cit.*, s. 106.

⁷² Por. wyrok TK z dnia 14 grudnia 2009 r., sygn. akt K 55/07...

prawnego szkół wyższych zakładanych i prowadzonych przez Kościół Katolicki: „Statut kościelnej szkoły wyższej może określić dodatkowe warunki, które powinny być spełnione przez kandydatów do tych szkół”. Korzystając z przyznanego uprawnienia, przykładowo PWT w Warszawie i PWT we Wrocławiu wymagają od kandydatów na studia opinii proboszcza⁷³. Mimo braku sformułowanej bezpośrednio podobnej kompetencji w stosunku do innych kościołów prowadzących szkoły wyższe, taki przywilej można jak się wydaje w sposób uzasadniony wywodzić z konstytucyjnej zasady autonomii oraz niezależności kościołów i innych związków wyznaniowych⁷⁴. Ustanawianie ograniczeń natury konfesyjnej przy rekrutacji do uczelni kościelnych mieści się bowiem w zakresie autonomii wspólnot religijnych⁷⁵. Niewątpliwie stosowanie przedmiotowych kryteriów stanowi jednakże ograniczenie konstytucyjnego prawa do nauki (art. 70 ust. 1) oraz będącej jedną z jego gwarancji zasady równego dostępu do wykształcenia (art. 70 ust. 4)⁷⁶. Niemniej jednak takie ograniczenie należy uznać za konstytucyjne dopuszczalne w kontekście zasady autonomii oraz niezależności kościołów i innych związków wyznaniowych względem państwa, mającej postać jednej z naczelných zasad ustrojowych w polskim porządku prawnym – o czym świadczy m.in. jej umiejscowienie w rozdziale I Konstytucji z 1997 r.

Odmowa subsydiowania ze środków publicznych tych spośród uczelni kościelnych, które stosują konfesyjne kryteria przy rekrutacji studentów miałaby skutki co do zasady podobne do rezygnacji z dotowania kościelnych szkół wyższych zajmujących się m.in. kształceniem duchownych, tzn. godziłaby w zasadę równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych oraz zasadę równości. Można oczywiście po raz kolejny wyobrazić sobie sytuację, w której na uczelni kościelne chcące korzystać z pomocy państwa zostanie nałożony wymóg rezygnacji z wymagań wyznaniowych przy rekrutacji. Jednak pytanie o legalność takiego zabiegu w obliczu zasady autonomii oraz niezależności kościołów i innych związków wyznaniowych będzie w tym przypadku pytaniem retorycznym.

⁷³ Por. <http://www.pwtw.pl/rekrutacja/> (dostęp: 11.12.2013 r.) oraz por. http://www.pwt.wroc.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=291%253Ateologia&catid=72%253Arekrutacja&Itemid=109 (dostęp: 11.12.2013 r.).

⁷⁴ Jedyna niekatolicka uczelnia kościelna finansowana jak dotychczas z budżetu państwa, tj. Prawosławne Seminarium Duchowne w Warszawie wymaga od kandydatów na studia opinii proboszcza. Por. <http://www.psd.edu.pl/site.php?s=YzZlYzY3NzgwMDAwMzM=> (dostęp: 11.12.2013 r.).

⁷⁵ Por. *Zdanie odrębne sędzi TK Ewy Łętowskiej...*

⁷⁶ W odniesieniu do zasady równego dostępu do wykształcenia TK w postanowieniu z dnia 16 lutego 2000 r., sygn. akt Ts 97/99, OTK 2000, nr 1, poz. 2 stwierdził, że: „[...] gwarancja równego dostępu do wykształcenia wyraża z jednej strony zakaz ustanawiania takich regulacji, które ograniczałyby możliwość korzystania z tego wykształcenia przez określone grupy osób, z drugiej strony obliuguje państwo do usuwania faktycznych barier i ograniczeń w korzystaniu z systemu edukacji publicznej”.

VII.

Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania w przywołanym już art. 22 ust. 3 stanowi, że zasady udzielania przez państwo pomocy finansowej szkołom wyższym tworzoną i prowadzoną przez podmioty konfesyjne regulują odrębne ustawy, uchwalone na wniosek władz kościołów lub innych związków wyznaniowych. Takie rozwiązanie jest koherentne z przyjętą przez ustrojodawcę w art. 25 ust. 4 i 5 konstytucji modelem konsensualnej regulacji stosunków między Rzeczpospolitą Polską a wspólnotami religijnymi.

W obliczu powyższych postanowień niezasadna wydaje się więc krytyka przyznawania finansowania z budżetu państwa szkołom o profilu wyznaniowym w drodze ustaw indywidualnych⁷⁷. Co zresztą nie stoi na przeszkodzie temu, aby w jednej ustawie przyznano wsparcie materialne większej liczbie uczelni kościelnych, w tym także prowadzoną przez różne kościoły i inne związki wyznaniowe – treść norm z art. 25 ust. 4 i 5 konstytucji wydaje się dopuszczać takie rozwiązanie⁷⁸.

Clue problemu stanowi natomiast brak jednego aktu normatywnego o randze ustawy normującego w sposób ogólny i abstrakcyjny zasady finansowania wszystkich uczelni kościelnych⁷⁹. Dopiero bowiem po spełnieniu przez kościelną szkołę wyższą kryteriów określonych jednakowo dla wszystkich wyznaniowych szkół wyższych w potencjalnej ustawie ogólnej powinno dojść do wydania ustawy partykularnej przyznającej finansowanie konkretnym podmiotom w oparciu o normy z art. 25 ust. 4 i 5 ustawy zasadniczej. Pozostaje to w oczywistym związku z możliwą niezgodnością aktualnego stanu prawnego z konstytucyjną zasadą równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych, której treść znaczeniowa zakładająca równe traktowanie podmiotów posiadających wspólną cechę istotną była już omawiana. Przypomnienia w tym miejscu wymaga również istniejący obecnie stan faktyczny, zgodnie z którym nie wszystkie uczelnie kościelne figurujące w rejestrze Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego otrzymują pomoc z budżetu państwa, a zakres udzielanej pomocy uczelniom subsydiowanym ze środków publicznych nie jest jednakowy. Problem ten dostrzegł Trybunał Konstytucyjny rozpoznając w wyroku z dnia 14 grudnia 2009 r. kwestię konstytucyjności finansowania trzech katolickich szkół wyższych z budżetu państwa. W przedmiotowym orzeczeniu Trybunał wskazał na potrzebę ustanowienia ogólnej regulacji ustawowej określającej obiektywne i racjonalne kryteria, jakie muszą spełniać uczelnie wyznaniowe przy ubiega-

⁷⁷ Odmienne por. W. Brzozowski, *Glosa do wyroku TK z 14 XII 2009, K 55/07, „Państwo i Prawo” 2010, z. 5, s. 127.*

⁷⁸ Por. B. Banaszak, *op. cit.*, s. 149-150.

⁷⁹ Por. M. Duda, *op. cit.*, s. 40.

niu się o dotacje ze strony państwa, co miałoby zapobiec nieuzasadnionemu pomijaniu kościołów i innych związków wyznaniowych przy przyznawaniu takich dotacji, chroniąc jednocześnie ustawodawcę przed zarzutem arbitralności⁸⁰. Zdumienie natomiast budzi to, że mimo trafnej identyfikacji wątpliwości natury konstytucyjnoprawnej, wskazanych kilkakrotnie w uzasadnieniu wyroku, Trybunał nie orzekł o niekonstytucyjności kontrolowanych ustaw. Dla realizacji zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych niezbędne jest bowiem, aby w sposób ogólny i abstrakcyjny zostały wyrażone kryteria finansowania uczelni kościelnych takie jak: określenie zakresu podmiotowego szkół wyższych mogących ubiegać się o dofinansowanie, tryb rozpatrywania wniosków, warunki, przesłanki, kontrola realizacji, czy wreszcie przejrzystość finansowania i jej gwarancje⁸¹. Co więcej, można konieczność uregulowania omawianych zagadnień w jednej ustawie ogólnej uzasadniać również implikacjami wynikającymi z wykładni zasady bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych. W wyniku interpretacji tej reguły można przyjąć, że w tych dziedzinach, zaliczanych do sfery publicznej, w których konieczna jest pewna ingerencja ze strony państwa, władze publiczne powinny stosować jednakową miarę wobec wszystkich wspólnot religijnych i ich wyznawców, powstrzymując się od okazywania swej sympatii bądź też antypatii do wymienionych podmiotów. Gdyby opisane powyżej postulaty legislacyjne zostały wprowadzone w życie, ustawy partykularne przyznające dofinansowanie konkretnym kościelnym szkołom wyższym wydane w oparciu o normy z art. 25 ust. 4 i 5 konstytucji, miałyby w zasadzie jedynie charakter *quasi-wykonawczy*.

⁸⁰ Por. wyrok TK z dnia 14 grudnia 2009 r., sygn. akt K 55/07...

⁸¹ Por. *Zdanie odrębne sędzi TK Ewy Łętowskiej...* Aprobując do przedstawionego stanowiska por. też W. Sobczak, *op. cit.*, s. 193. Ponadto, jak słusznie podkreśla się w literaturze przedmiotu, można mieć uzasadnione wątpliwości, co do potraktowania przez TK równouprawnienia podmiotów konfesyjnych (będącego *de facto* na gruncie wykładni synonimem równości) jako procesu, nie zaś stanu (por. W. Brzozowski, *op. cit.*, s. 127). W analizowanym wyroku Trybunał w pewnym zakresie z afirmacją odniósł się do stanowiska Marszałka Sejmu, zgodnie z którym jednym z zabezpieczeń zasady równouprawnienia jest konstytucyjnie zagwarantowane uprawnienie wspólnot religijnych do zawarcia umów przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami, na podstawie których byłyby następnie wydane ustawy przyznające dotacje państwowe szkołom wyższym prowadzonym przez dane podmioty konfesyjne. Nie trzeba chyba wskazywać jak ryzykownym zabiegiem jest w demokratycznym państwie prawnym wskazane wyżej rozumienie równości (równouprawnienia), albowiem akceptacja takiego pojmowania omawianej zasady sprowadzać się musi do czasowej tolerancji dla stanów faktycznych stojących w opozycji do zasady równości, czego aprobować *in genere* nie sposób.

VIII.

Warta zasygnalizowania jest utrzymująca się od kilku lat praktyka przyznawania dotacji podmiotowych z budżetu państwa na pomoc materialną dla studentów i doktorantów, a więc dotacji, o której stanowi art. 94 ust. 1 pkt 7 p.s.w., nie tylko dla uczelni kościelnych finansowanych z budżetu państwa na podstawie omawianych w niniejszym opracowaniu ustaw partykularnych, ale także dla katolickich wyższych seminariów duchownych – w tym takich, których alumni nie mają statusu studentów wspieranych przez państwo papieskich wydziałów teologicznych⁸². Podstawy prawnej dla takiej praktyki upatruje się w brzmieniu § 5 umowy pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Konferencją Episkopatu Polski w sprawie statusu prawnego szkół wyższych zakładanych i prowadzonych przez Kościół Katolicki, z którego wynika, że studentom kościelnych szkół wyższych przysługują prawa studentów uczelni utworzonych na podstawie p.s.w. oraz ustawy o wyższych szkołach zawodowych⁸³. Taka sytuacja wzbudza kilka zastrzeżeń prawnych. Po pierwsze, za co najmniej wątpliwą należy uznać normatywną podstawę wydatkowania środków publicznych, jaką miałyby być umowa między Rządem RP a Konferencją Episkopatu Polski – w szczególności z uwagi na istnienie konstytucyjnej zasady ustawowej regulacji publicznej gospodarki finansowej (art. 216 ust. 1), wspartej zasadami wydatkowania środków publicznych określonymi w ustawie o finansach publicznych⁸⁴ (art. 44) oraz le-

⁸² Zob. wykaz jednostek, którym udzielono w 2010 r. dotacji podmiotowej na pomoc materialną dla studentów i doktorantów z cz. 38 „Szkolnictwo wyższe”, stanowiący załącznik do obwieszczenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 17 stycznia 2011 r. w sprawie wykazu jednostek, którym udzielono w 2010 r. dotacji podmiotowych w ustawowo określonym zakresie w części 38 „Szkolnictwo wyższe”; Dz.Urz. MNiSW Nr 1, poz. 23, z późn. sprostowaniem. Zob. wykaz jednostek, którym udzielono w 2011 r. dotacji podmiotowej na pomoc materialną dla studentów i doktorantów z części 38 – „Szkolnictwo wyższe”, stanowiący załącznik do obwieszczenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 30 stycznia 2012 r. w sprawie wykazu jednostek, którym udzielono w 2011 r. dotacji podmiotowych w ustawowo określonym zakresie z części 38 – „Szkolnictwo wyższe”; Dz.Urz. MNiSW, poz. 9. Zob. wykaz jednostek, którym przyznano w 2012 r. dotacje podmiotowe w ustawowo określonym zakresie w części 38 „Szkolnictwo wyższe”, w dziale 803 „Szkolnictwo wyższe”, w rozdziale 80309 „Pomoc materialna dla studentów i doktorantów” stanowiący załącznik nr 2 do obwieszczenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 18 marca 2013 r. w sprawie wykazu jednostek, którym w 2012 r. przyznano dotacje podmiotowe w ustawowo określonym zakresie z części 38 – „Szkolnictwo wyższe” oraz kwot tych dotacji; Dz.Urz. MNiSW, poz. 26. Zob. też załącznik nr 2 do obwieszczenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 6 lutego 2014 r., o którym mowa w przypisie nr 49.

⁸³ Ustawa z dnia 26 czerwca 1997 r. o wyższych szkołach zawodowych; Dz.U. Nr 96, poz. 590, z późn. zm. Przedmiotowa ustawa została uchylona z dniem 1 stycznia 2007 r. Na możliwość takiego legalnego uzasadnienia przyznawania środków na pomoc materialną dla studentów i doktorantów wskazuje M. Duda. Por. idem, *op. cit.*, s. 46.

⁸⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych; tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 885, z późn. zm.

galną definicją dotacji zawartą w tej samej ustawie (art. 126)⁸⁵. Po drugie, kierując się założeniem racjonalności prawodawcy (jakkolwiek abstrakcyjnie brzmi to warunkach polskich), trudno przyjąć, że z jednej strony w ustawach partykularnych przyznających wsparcie materialne z budżetu państwa wybranym uczelniom kościelnym każdorazowo wyraźnie odsyła się do zasad określonych dla uczelni publicznych, a więc w pierwszej kolejności norm z art. 94 p.s.w., aby później wywodzić możliwość dotacji na pomoc materialną dla studentów i doktorantów (określoną w tym samym art. 94 p.s.w.) jedynie z umownego zrównania statusu prawnego studentów katolickich szkół wyższych ze studentami uczelni publicznych. Nielatwo byłoby w takim posunięciu dostrzec działanie logiczne. Po trzecie, jeżeli z kolei mamy założyć legalność przyznawania dotacji katolickim seminariom duchownym na podstawie § 5 umowy między Rządem RP a Konferencją Episkopatu Polski, to trzeba zadać pytanie, jak sytuacja, w której tylko studentom uczelni prowadzonych przez Kościół Katolicki przyznano prawa studentów uczelni publicznych ma się do zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych? Sprzeczność wydaje się mieć w tym przypadku charakter ewidentny, a jej usunięcie możliwe byłoby przez powołanie formuły z § 5 wskazanej umowy w ustawach regulujących status prawny poszczególnych kościołów i innych związków wyznaniowych prowadzących na terenie RP działalność w zakresie szkolnictwa wyższego. Treścią ostatniej z wymienionych zasad konstytucyjnych jest w końcu obowiązek „rozciągnięcia” uprawnienia lub przywileju, który uzyskała jedna ze wspólnot religijnych, także na inne podmioty konfesyjne legitymujące się daną cechą istotną z punktu widzenia danej regulacji⁸⁶.

IX.

Konkludując poczynione uwagi, można pozwolić sobie na generalne stwierdzenie, że polski ustawodawca regulując zagadnienia zaliczane do tak przecież wrażliwej i delikatnej materii jaką jest bez wątpienia materia wyznaniowa, czyni to, nie wiedząc czemu, zwykle w sposób chaotyczny i niejasny, zbyt często pozostawiając nadmierny margines swobody interpretacyjnej organom stosującym prawo. Powyższe należy *in extenso* odnieść do tytułowej problematyki, tj. finansowania uczelni kościelnych ze środków publicznych w Polsce. Swoista mozaika legislacyjna istniejąca w tym przedmiocie, nie tylko komplikuje analizę wyżej wymienionego zagadnienia, ale przede wszystkim w poważnym stopniu utrudnia stanowienie norm prawnych adresowanych do wspólnot religijnych

⁸⁵ Podobnie por. M. Duda, *op. cit.*, s. 46-47.

⁸⁶ Por. J. Krukowski, *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2006, s. 61.

w formie nienaruszającej zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych. Niejasności zaczynają się już na etapie określenia zakresu podmiotowego pojęcia „uczelni kościelnej”, w czym zdecydowanie przeszkadza brak jednej legalnej definicji wspomnianego pojęcia. Ponadto, z dezaprobatą trzeba odnieść się do braku ustawy zwykłej, regulującej w sposób całościowy, ogólny i abstrakcyjny zasady finansowania wszystkich uczelni wyznaniowych, której uchwalenie wypada uznać za najważniejszy postulat *de lege ferenda* niniejszego opracowania. Na akceptację nie zasługuje również legalnie wątpliwe dotowanie w praktyce niektórych katolickich seminariów duchownych z budżetu państwa środkami na pomoc materialną dla studentów i doktorantów bez wyraźnej podstawy ustawowej. Uwzględnienie pozostałych zarzutów skierowanych przeciwko aktualnym regulacjom i praktyce w zakresie subsydowania wyznaniowych szkół wyższych, takich jak chociażby zakaz pośredniego wspierania kształcenia duchownych, musiałoby w rzeczywistości prowadzić do niemal całkowitej rezygnacji ze wsparcia dla uczelni kościelnych – czego z kolei z konstytucyjnego punktu widzenia nie można byłoby zaaprobować. Dlatego tym bardziej istotne jest, aby działalność legislacyjna uprawnionych do niej podmiotów, poprzez swoją wysoką jakość, w możliwe najmniejszym stopniu dawała asumpt do stawiania tego typu zarzutów.

RADOSŁAW PAWEŁ WILSKI

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Plan rzeczowo-finansowy w uczelni publicznej

.....

1. Wprowadzenie

Niepewność oraz dynamicznie zmieniająca się rzeczywistość to cechy gospodarki rynkowej. W takich warunkach dla zapewnienia racjonalnego i efektywnego wykorzystania posiadanych zasobów konieczne jest korzystanie z mechanizmów zarządzania biznesowego. Nie ma w tym wypadku znaczenia, czy odnosimy powyższe stwierdzenie do jednoosobowej firmy czy też międzynarodowej korporacji. Nie inaczej sytuacja wygląda w sektorze publicznym do którego należą uczelnie państwowe.

W opracowaniach ekspertów Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Banku Światowego oraz Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego zarządzanie uczelniami publicznymi w Polsce naznaczone jest nieprawidłowościami. Przedmiotowe raporty podkreślają tradycyjny, często zachowawczy charakter gospodarowania. Przestarzałe zasady oraz brak ustalania celów, wybierania priorytetów oraz motywowania sprzyjają nieracjonalności i bezproduktywności w uczelniach publicznych¹.

W literaturze z zakresu zarządzania finansami jako podstawowy cel organizacji wskazuje się maksymalizację majątku właściciela². W przypadku firm komercyjnych (w tym uczelni niepublicznych) sytuacja wydaje się dość klarowna. Odmienne wygląda to w przypadku uczelni publicznych, gdzie jako cel

¹ Założenia do nowelizacji ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz ustawy o stopniach naukowych i tytułach naukowych oraz o stopniach i tytułach w zakresie sztuki, rozdział II. Aktualny stan stosunków społecznych w nauce i szkolnictwie wyższym, MNiSW, Warszawa 2009, s. 11-12.

² A. Rutkowski, *Zarządzanie finansami*, PWE, Warszawa 2007, s. 15.

nadrzędny wskazywane jest: „świadczenie usług o charakterze edukacyjnym oraz prowadzenie badań naukowych i wdrażanie ich wyników”³. Zderzenie tych dwóch sposobów myślenia może wywoływać złudne wrażenie, że uczelnie publiczne nie podlegają procesom rynkowym.

Autorzy tematyki wskazują, że racjonalność gospodarcza obserwowana w sektorze komercyjnym powinna przekładać się na zachowania stosowane w sektorze publicznym z jednoczesną implementacją narzędzi menedżerskich. Orędownikiem tego poglądu jest m.in. P.F. Drucker, który podkreśla, że: „instytucje użyteczności publicznej, takie jak uniwersytety, powinny być w pełni przedsiębiorcze i innowacyjne – tak jak każda firma”⁴.

Podstawowym narzędziem zarządzczym, jakim dysponują decydenci w uczelni publicznej jest plan rzeczowo-finansowy. Charakter oraz waga tego instrumentu odnajduje swój wyraz w art. 100 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (j.t. Dz.U. z 2012, poz. 572 z późn. zm.), dalej: p.s.w, gdzie wskazuje się, że:

„uczelnia publiczna prowadzi samodzielną gospodarkę finansową na podstawie planu rzeczowo-finansowego, zatwierdzanego przez senat uczelni, zgodnie z przepisami o finansach publicznych oraz o rachunkowości”.

Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie narzędzia, jakim jest plan rzeczowo-finansowy w uczelni publicznej. W treści artykułu odniesiono się do regulacji legislacyjnych w zakresie gospodarki finansowej oraz elementów składowych planu. Przybliżono kwestię planowania oraz budżetowania na gruncie zarządzczym.

2. Prawne aspekty gospodarki finansowej w uczelni publicznej

Zgodnie z definicją legalną mianem uczelni publicznej może tytułować się tylko ten podmiot, który został utworzony przez państwo reprezentowane przez właściwy organ władzy lub administracji publicznej⁵. Uczelnie państwowe posiadają osobowość prawną, dlatego też w relacjach prawno-gospodarczych występują we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność – odrębnie od Skarbu Państwa. Podmioty te stanowią szczególną formę zakładów administracyjnych⁶.

³ C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Kraków 2008, s. 436.

⁴ P.F. Drucker, *Natchnienie i fart*, Wydawnictwo Studio EMKA, Warszawa 2004, s. 204.

⁵ Art. 1 ust. 1 pkt 2 p.s.w.

⁶ C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *op. cit.*, s. 436.

Publiczne uczelnie realizują zadania w drodze świadczenia usług, które mogą być nieodpłatne, odpłatne bądź częściowo odpłatne. Ustawowy katalog zadań wyróżnia⁷:

- kształcenie studentów w celu zdobywania i uzupełniania wiedzy oraz umiejętności niezbędnych w pracy zawodowej,
- wychowanie studentów w poczuciu odpowiedzialności za państwo polskie, za umacnianie zasad demokracji i poszanowania praw człowieka,
- prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych oraz świadczenie usług badawczych,
- kształcenie i promowanie kadr naukowych,
- upowszechnianie i pomnażanie osiągnięć nauki, kultury narodowej i techniki, w tym poprzez gromadzenie i udostępnianie zbiorów bibliotecznych i informacyjnych,
- prowadzenie studiów podyplomowych, kursów i szkoleń w celu kształcenia nowych umiejętności niezbędnych na rynku pracy w systemie uczenia się przez całe życie,
- stwarzanie warunków do rozwoju kultury fizycznej studentów,
- działanie na rzecz społeczności lokalnych i regionalnych,
- stwarzanie osobom niepełnosprawnym warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia i w badaniach naukowych,
- oraz monitorowanie kariery zawodowej swoich absolwentów w celu dostosowania kierunków studiów i programów kształcenia do potrzeb rynku.

Pojęcie gospodarki finansowej nie posiada jednoznacznej definicji ustawowej. Dlatego też, przy interpretacji tego terminu należy odwołać się do doktryny finansów publicznych, orzecznictwa administracyjno-sądowego oraz piśmiennictwa prawnofinansowego.

W szerokim ujęciu pojęcie gospodarki finansowej utożsamiane jest z szeregiem czynności związanych z przygotowaniem i realizacją operacji pieniężnych w danym podmiocie gospodarczym. Sprowadza się ono do gromadzenia przychodów i dokonywania wydatków. Podkreśla się, że pojęcie to łączy w sobie wszelkie formy działań wyrażonych w wymiarze pieniężnym. W jej zakresie znajduje się przygotowanie przeprowadzenia operacji pieniężnych, ich realizacja oraz wykorzystanie zdobytych doświadczeń w celu racjonalnego kształtowania przyszłych działań. Obejmuje stosunki finansowe jednostki organizacyjnej z otoczeniem, ich planowanie, ewidencję, analizę i kontrolę oraz obowiązkowe w tym zakresie regulacje i przepisy⁸.

⁷ Art. 13 oraz art. 13a p.s.w.

⁸ Z. Fedorowicz, *Podstawy teorii finansów*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 1992, s. 10.

W wąskim znaczeniu określenie gospodarki finansowej używane jest w odniesieniu do czynności związanych z tworzeniem planów finansowych, planów dochodów i wydatków, sprawozdań finansowych oraz realizacją tych planów⁹.

Uczelnie publiczne prowadzą gospodarkę finansową w oparciu o m.in.:

- ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2013, poz. 885, z późn. zm.),
- ustawę z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (j.t. Dz.U. z 2013, poz. 330, z późn. zm.),
- ustawę z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (j.t. Dz.U. z 2012, poz. 572, z późn. zm.),
- ustawę z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (Dz.U. 2010, Nr 96, poz. 615, z późn. zm.),
- ustawę z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (j.t. Dz.U. z 2013, poz. 168, z późn. zm.),
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki uczelni publicznych (Dz.U. poz. 1533),

oraz innych aktów prawa europejskiego, krajowego oraz regulacji wewnętrznych uczelni m.in.: statutu uczelni, uchwał senatu i zarządzeń rektora.

Realizacja założeń gospodarki finansowej oraz obowiązków związanych z utrzymaniem dyscypliny finansów publicznych mają na celu dysponowanie środkami w sposób efektywny i racjonalny. Gospodarka finansowa uczelni publicznych, w świetle regulacji prawnych, posiada dość elastyczny charakter – w odniesieniu do innych podmiotów sektora finansów publicznych. Sprowadza się to do samodzielności w ramach środków wygospodarowanych we własnym zakresie jak i pochodzących z budżetu państwa. Zasoby finansowe, pozostające w dyspozycji uczelni, służą pokryciu kosztów realizacji zadań na nie nałożonych, zasileniu funduszy własnych, jak i na wydatki o charakterze majątkowym. Niezagospodarowane środki z budżetu państwa z danego roku przechodzą na rok następny. Dodatni wynik finansowy pozostaje do dyspozycji uczelni na powiększenie funduszu zasadniczego, a w przypadku poniesienia straty koniecznym jest jej pokrycie ze wskazanego źródła.

⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 26.4.2010r., VSA/Wa 103/10, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1002135/Biuletyn_3_2010.pdf (dostęp: 17.08.2014).

3. Pojęcie oraz istota planowania

Zgodnie z definicją Słownika Języka Polskiego PWN pojęcie planowania w potocznym rozumieniu określa snucie planów lub wyrażenie zamiaru wykonania czegoś¹⁰. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że:

„planowanie jest procesem, który stwarza możliwość wyboru najefektywniejszych z punktu widzenia decydenta rozwiązań spośród możliwych alternatyw oraz zastosowania odpowiednich działań niezbędnych dla uzyskania zamierzonych celów”¹¹.

Z gospodarczego punktu widzenia, planowanie to „sztuka kompromisu, pomiędzy celami, ambicjami a możliwościami firmy, to jednocześnie świadome kształtowanie podmiotu gospodarczego w powiązaniu z jego otoczeniem”¹². Planowanie można zatem utożsamiać z procesem sprowadzającym się do świadomego ustalania kierunków działań oraz podejmowania decyzji opartych na celach, faktach i dobrze przemyślanych ocenach¹³.

Planowanie jest elementem procesu zarządzania. W literaturze ekonomicznej pojęcie zarządzania definiuje się jako „zastosowanie osobistych kompetencji do identyfikacji i osiągania celów organizacji przez użycie odpowiednich zasobów”¹⁴. Z kolei J. Duraj tłumaczy zarządzanie jako proces odnoszący się do

„koordynowania zbiorowych działań dla osiągnięcia założonych celów przedsiębiorstwa, przy wykorzystaniu posiadanych zasobów finansowych, rzeczowych i ludzkich, w zorganizowanych strukturach organizacyjnych oraz w oparciu o wyznaczone cele”¹⁵.

Podstawowym elementem procesu zarządzania jest planowanie, gdyż stwarza ono bazę do prawidłowego organizowania działalności w przedsiębiorstwie, skutecznego motywowania i w ostateczności właściwego kontrolowania. Planowanie stanowi punkt wyjścia dla wszystkich dalszych działań w organizacji¹⁶. Planowanie jest zatem systematycznym ustaleniem kierunków działań i wykorzystaniem posiadanych zasobów do osiągnięcia zamierzonych celów¹⁷.

¹⁰ Słownik Języka Polskiego PWN, <http://sjp.pwn.pl/lista.php?co=planowa%C4%87>, dostęp: 07.02.2014.

¹¹ W. Bień, *Zarządzanie finansami przedsiębiorstwa*, Difin, Warszawa 2008, s. 131.

¹² M. Ciechan-Kujawa, *Biznes plan. Standardy i praktyka*, TNOiK, Toruń 2007, s. 21.

¹³ C. Barrow, P. Barrow, *Business plan*, Wydawnictwo Businessman, Warszawa 1992, s. 12.

¹⁴ *Słownik pojęć ekonomicznych P-Ż*, Biblioteka Gazety Wyborczej: Biznes, t.10, PWN, Warszawa 2007, s. 187-188.

¹⁵ J. Duraj, *Podstawy ekonomiki przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 2004, s. 46.

¹⁶ J. Marzec, *Planowanie i budżetowanie działalności przedsiębiorstwa*, PTE, Warszawa 2002, s. 35.

¹⁷ H. Buk, *Nowoczesne zarządzanie finansami. Planowanie i kontrola*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 3.

Szczególnym obszarem zarządzania dla każdej organizacji są jej finanse. Z zasady kadra zarządzająca danej jednostki prowadzi odpowiednią działalność organizacyjną, decyzyjną i kontrolną w sferze finansów, oddziałując na zjawiska ekonomiczne występujące w organizacji w taki sposób, aby wytwarzać szansę uzyskania najkorzystniejszych efektów działalności danej jednostki. Zarządzanie finansami sprowadza się zatem do pozyskiwaniu źródeł finansowania działalności organizacji oraz lokowania ich w składnikach majątkowych w sposób pozwalający na realizację celu nadrzędnego jednostki¹⁸.

Pojęcie planowania finansowego definiowane jest jako:

„zespół czynności, pozwalających na określenie przyszłych zadań jednostki wyrażonych w wartościach pieniężnych, a także do określenia wszelkich zasobów w ujęciu finansowym dla realizacji tych zadań oraz skutków finansowania ich wykonania”¹⁹.

Podkreśla się, że finansowe planowanie umożliwia optymalizację odcinkową i całościową działalności jednostki w wyznaczonym okresie czasu²⁰.

W odniesieniu do zakresu planowania finansowego, zasadnym wydaje się pogląd wyrażony przez H. Ansoffa, że trudno jest jednoznacznie wskazać jaki zakres planowania będzie optymalny w warunkach konkretnej organizacji. W związku z powyższym, często podkreśla się, że nie ma takiego optymalnego wzoru planu. Spotykane w literaturze przedmiotu kompleksowe rozwiązania zakresu i układu planów przyczyniają się przede wszystkim do rozwoju teorii planowania, przez to w rzeczywistości nie odpowiadają potrzebom jednostek²¹.

Do najważniejszych narzędzi w planowaniu finansowym należy budżetowanie, które stanowi systematyczne przewidywanie przyszłego stanu rzeczy zaprezentowanego w kategoriach wartościowych. Budżetowanie jest narzędziem controllingu a jednocześnie procesem tworzenia budżetów²². Podstawowym celem tego narzędzia jest dyscyplinowanie i kontrola wydatkowania środków finansowych.

Procesy planowania i kontroli wielkości ekonomicznych za pomocą budżetów wymuszają realizację następujących czynności operacyjnych²³:

¹⁸ W. Bień, *op. cit.*, s. 14.

¹⁹ H. Buk, *op. cit.*, s. 23.

²⁰ J. Komorowski, *Planowanie finansowe w przedsiębiorstwie*, ODiDK, Gdańsk 2001, s. 49.

²¹ *Ibidem*, s. 63.

²² A. Karmańska, *Rachunkowość zarządcza i rachunek kosztów w systemie informacyjnym przedsiębiorstwa*, Difin, Warszawa 2006, s. 384.

²³ C. Drury, *Rachunek kosztów*, PWN, Warszawa 1995, s. 375.

- przekazanie osobom odpowiedzialnym za sporządzenie budżetu szczegółowych założeń o przyjętej polityce budżetowej i potrzebnych danych,
- określenie czynników ograniczających wielkość produkcji,
- sporządzenia budżetu sprzedaży,
- wstępnego sporządzenia innych budżetów, wynikających z założeń budżetu sprzedaży,
- negocjowanie budżetów z przełożonymi,
- koordynowanie i weryfikacja budżetów,
- zatwierdzenie i przyjęcie budżetów do realizacji,
- stała weryfikacja budżetów w trakcie ich realizacji.

Przygotowanie poszczególnych budżetów cząstkowych jak i globalnych oparte jest powszechnie na jednej z dwóch metod. Pierwsza z nich nazywana metodą przyrostową, sprowadza się do korygowania danych wynikowych z ubiegłego okresu o przewidywane zmiany w następnych okresach objętych budżetem²⁴. Często podkreślaną wadą tej metody jest powszechne kopiowanie nieefektywnych procesów zaistniałych w przeszłości. Drugą metodą to tzw. budżetowanie od zera. Opiera się ona na szacowaniu wielkości produkcji, sprzedaży, przychodów, wpływów i innych kategorii finansowych w taki sposób, jakby dane procesy w firmie występowały po raz pierwszy.

Reasumując za J. Komorowskim należy podkreślić, że:

„budżetowanie stanowi specyficzny pomost łączący wszystkie obszary zarządzania, obejmując fazę realizacji zadań wychodzi poza zasięg planów finansowych. Stawia się w nim wymagania także wobec dziedzin stosunkowo odległych od zagadnień finansowych, takich jak na przykład gospodarka materiałowa, logistyka zaopatrzenia, system dystrybucji produktów i usług, motywacje zasobów ludzkich czy jakość produkcji”²⁵.

4. Elementy planu rzeczowo-finansowego w uczelni publicznej

Zgodnie z § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej uczelni publicznych (Dz.U. z 2012 r., poz. 1533) roczny plan rzeczowo-finansowy obejmuje:

- przychody i koszty podstawowej działalności operacyjnej,
- pozostałe przychody i koszty operacyjne,
- pozostałe przychody i koszty finansowe,

²⁴ T. Kiziukiewicz, *Rachunkowość zarządcza*, Ekspert, Wrocław 2000, s. 219.

²⁵ J. Komorowski, *op. cit.*, s. 209.

- wynik finansowy,
- fundusze,
- informacje o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

Dodatkowo w ramach planu przedstawia się również informacje o:

- liczbie studentów i uczestników studiów doktoranckich w podziale na formy studiów,
- liczbie studentów i uczestników studiów doktoranckich, korzystających z różnych form pomocy materialnej,
- liczbie miejsc w domach studenckich,
- kosztach remontów i lokali oraz obiektów inżynierii lądowej i wodnej, z wyjątkiem domów i stołówek studenckich,
- nakładach na rzeczowe aktywa trwałe,
- zatrudnieniu i wynagrodzeniach ze stosunku pracy w grupach stanowisk pracowników uczelni, w podziale na wynagrodzenia osobowe i dodatkowe wynagrodzenia roczne, z wyodrębnieniem środków na nagrody.

Rektor uczelni publicznej odpowiedzialnym jest za realizację planu rzeczowo-finansowego, odpowiadając jednocześnie za ewentualne naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Sprawozdanie z wykonania planu jest corocznie prezentowane senatowi przez rektora.

Praktyczna forma oraz zakres informacyjny planu rzeczowo-finansowego zostały określone w rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie określenia wzoru rocznego sprawozdania z działalności uczelni albo związku uczelni oraz wzoru sprawozdania z wykonania planu rzeczowo-finansowego (Dz.U. z 2012 r., poz. 515, z późn. zm.). Załącznik nr 2 do powyższego rozporządzenia definiuje pięć części składowych planu rzeczowo-finansowego:

- część I obejmuje rachunek zysków i strat uczelni, z wyodrębnieniem przychodów i kosztów poszczególnych obszarów działalności,
- część II to fundusz pomocy materialnej dla studentów i doktorantów,
- część III zawiera pozostałe fundusze, w tym: fundusz zasadniczy, założowy fundusz świadczeń socjalnych, własny fundusz stypendialny, fundusz wdrożeniowy oraz ewentualnie inne fundusze tworzone na podstawie odrębnych przepisów,
- część IV dotyczy zatrudnienia i wynagrodzenia w grupach stanowisk,
- ostatnia część V zawiera informacje uzupełniające, odnoszące się do liczebności studentów, doktorantów oraz nakładów na aktywa trwałe i remonty.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że: „plan rzeczowo-finansowy stanowi najważniejsze narzędzie kierowania uczelnią w skali roku, uwzględniając

model zarządzania i kierunki działalności uczelni”²⁶. Przydatność planu rzeczowo-finansowego w kontekście decyzyjnym nie budzi wątpliwości. Przyjęta metoda jego sporządzenia oraz zakres wykorzystanych informacji determinują wiarygodność planów. Znajduje to swój oddźwięk w raportach Najwyższej Izby Kontroli na temat wykonania planu rzeczowo-finansowego uczelni publicznych²⁷. Dlatego też, tak ważnym jest efektywne i racjonalne zarządzanie wszystkimi obszarami działalności uczelni, co gwarantuje zarządcze kreowanie gospodarką finansową jednostki.

W uczelniach publicznych w Polsce wykorzystywane są w mniejszym lub też większym zakresie dwa przeciwstawne sposoby zarządzania finansami, w tym przygotowania planów rzeczowo-finansowych. Pierwszym z nich jest system scentralizowany, drugim natomiast system zdecentralizowany.

W przypadku systemu scentralizowanego zarządzanie finansami realizowane jest na poziomie centralnym. Przewagą tego podejścia jest utrzymanie władzy oraz decyzyjności na poziomie centralnym, co umożliwia sprawne delegowanie zadań na poszczególne obszary działalności. Z drugiej strony w skrajnych przypadkach, mamy do czynienia z nieracjonalnością działań danej jednostki. Przede wszystkim przejawia się to wykorzystaniem przestarzałych i skostniałych systemów motywacyjnych, czy też nieefektywnych zasad gospodarowania posiadanym mieniem.

System zdecentralizowany oparty jest na delegowaniu odpowiedzialności na poszczególne obszary działalności na decydentów niższego szczebla. W literaturze przedmiotu podkreśla się:

[...] że decentralizacja jest niezbędna wówczas, gdy liczba informacji docierających do zarządzających przedsiębiorstwem jest nadmierna w stosunku do możliwości ich przetworzenia (czyli efektywnego wykorzystania w procesie decyzyjnym), a szybkość przepływu informacji dotychczasowymi kanałami informacyjnymi jest niedostateczna z punktu widzenia terminowości podejmowania decyzji.²⁸

Do zalet tego systemu zalicza się przede wszystkim:

- możliwość przeznaczenia większej ilości czasu na poszczególne obszary planowania w zależności od poziomu decyzyjności,
- wyższy poziom kontroli oraz szybszą reakcję na wprowadzenia niezbędnych zmian,

²⁶ C. Kosikowski, E. Ruśkowski, op.cit., s. 438.

²⁷ Raport NIK.; *Informacja o wynikach kontroli wykorzystania środków publicznych przez szkoły wyższe*, KNO-4101-20/00/2010, Warszawa 2011.

²⁸ Jaruga A.A., Kobalski P., Szychta A., *Rachunkowość zarządcza*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 417.

- wyższy poziom motywacji menedżerów niższego stopnia ze względu na delegowanie większych uprawnień,
- łatwiejszy sposób oceny menedżerów z planowanych zadań wynikających z ich autonomicznych decyzji.

Wady tego systemu dotyczą przede wszystkim:

- problemu z jednoznacznym określeniem zakresu uprawnień i obowiązków poszczególnych decydentów,
- trudności z koordynacją działania wszystkich jednostek zdecentralizowanych,
- powielania działań przez poszczególne jednostki,

oraz braku zgodności celów działania wszystkich jednostek wchodzących w skład struktury organizacyjnej²⁹.

System scentralizowanego zarządzania finansami dominuje w jednostkach niewielkich np. państwowych szkołach wyższych. System zdecentralizowany to przede wszystkim domena dużych uczelni publicznych jakim są uniwersytety. Przedstawione systemy w skrajnym ujęciu mają charakter czysto teoretyczny i w praktyce dość trudno odnaleźć przykłady pełnej centralizacji i decentralizacji. Powszechnym rozwiązaniem jest podejście optymalizacyjne wykorzystujące rozwiązania obydwu systemów.

5. Podsumowanie

W artykule zaprezentowano narzędzie jakim jest plan rzeczowo-finansowy w uczelniach publicznych. Odniesiono się do regulacji legislacyjnych jak i również do rozważań prezentowanych w literaturze zarządczej. Zaprezentowano zagadnienia związane z pojmowaniem uczelni publicznych oraz gospodarki finansowej. Dokonano omówienia pojęcia oraz istoty planowania jak i również zagadnień związanych z budżetowaniem. Zaprezentowano obligatoryjne, z punktu widzenia rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej uczelni publicznych, elementy planu rzeczowo-finansowego.

Podkreślono rolę planu rzeczowo-finansowego w kontekście zapisów ustawowych oraz realiów gospodarki rynkowej. Uwypuklono jego rolę w kontekście efektywnego i racjonalnego zarządzania gospodarką finansową uczelni publicznej. Podkreślono analityczny oraz kreatywny charakter narzędzia. W efekcie czego, decydenci w uczelniach posiadają narzędzie pozwalające na identyfikację wewnętrznych nieprawidłowości oraz są w stanie na podstawie podjętych decyzji poznać stan organizacji w przyszłości.

²⁹ Sojak S., Stankiewicz M, *Podstawy rachunkowości*, TNOiK, Toruń 2002, s. 644-645.

MICHAŁ STARCZEWSKI
Uniwersytet Warszawski

Otwórz dostęp lub giń. O groźbie komunikacyjnej zapaści

.....

1. Wprowadzenie

Udostępniony w sierpniu 2013 r. raport zlecony przez Komisję Europejską wskazuje, że 43% artykułów naukowych z całego świata opublikowanych w latach 2008–2011 zostało udostępnionych w otwartym dostępie¹. Z analizy przeprowadzonej w ramach Platformy Otwartej Nauki na Uniwersytecie Warszawskim wynika, że 49% polskich czasopism naukowych udostępnia bezpłatnie w Internecie bieżące numery². Oznacza to, że każdy może legalnie i bezpłatnie zapoznać się z co drugim tekstem naukowym i wykorzystać go do swoich badań. Ta zaskakująco wysoka liczba pokazuje, jak szybko zmienia się sposób komunikacji naukowej.

2. Komunikacja naukowa

Czym jest komunikacja naukowa? Nie zagłębiając się w analizy dzielące włos na czworo, należy wyróżnić trzy jej podstawowe elementy. Pozyskiwanie wiedzy jest pierwszym z nich: każdy naukowiec musi zapoznać się z istniejącym

¹ E. Archambault i inni, *Proportion of Open Access. Peer-Reviewed Papers at the European and World Levels—2004–2011*, Bruksela – Waszyngton – Montreal, 2013, s. 18; http://www.science-metrix.com/pdf/SM_EC_OA_Availability_2004-2011.pdf [dostęp: 30.07.2014]; http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-786_pl.htm [dostęp: 18.09.2013].

² *Otwarta nauka w Polsce 2014. Diagnoza*, red. J. Szprot, Warszawa 2014, s. 57; <http://pon.edu.pl/index.php/nasze-publicacje?pubid=13>, [dostęp: 30.07.2014].

stanem badań w interesującym go obszarze. Po przeprowadzeniu własnych badań (często częściowo też w ich trakcie) prezentuje światu swoje osiągnięcia. Pożądanym efektem jest dyskusja, stanowiąca trzeci element. Te trzy elementy przybierają postaci formalne (publikacje recenzowane) lub nieformalne (np. ustnie lub na blogu)³.

Na system komunikacji naukowej można spojrzeć z dwu perspektyw. Oglądając go z lotu ptaka, w sposób całościowy, dostrzeże się różnorodne grupy interesariuszy. Uczestniczą w nim autorzy, czytelnicy, bibliotekarze, wydawcy, fundatorzy badań, urzędnicy odpowiedzialni za naukę, politycy. Dla każdej z tych grup ważne są inne aspekty. Mają inne potrzeby, oczekiwania i obawy. System komunikacji naukowej funkcjonuje dzięki pieniądзом, których źródłem jest zazwyczaj, choć niekiedy pośrednio, budżet państwa. Zbyt skromne środki kierowane na naukę grożą zatarciem jej „silnika”. Nawet jednak, gdy środki są wystarczające, należy pilnować, by trafiały w odpowiedniej proporcji do odpowiednich miejsc. W ten sposób pojawia się problem jakości. Przekłada się on na ocenę parametryczną dorobku naukowego (sławetne hasło „publikuj albo giń”, do którego nawiązuję w tytule artykułu) oraz na ocenę osiągnięć innych uczestników systemu. Czy wkład, jaki wnosi dany podmiot jest adekwatny do przyznawanych mu środków?

O ile nie każdy jest zainteresowany analizą systemową, o tyle każdemu badaczowi leży na sercu odpowiedź na pytanie, jak osiągnąć sukces? Jaką obrać strategię, aby wieloletnie wysiłki przyniosły oczekiwane owoce? Patrząc przez pryzmat komunikacji naukowej odpowiedź jest prosta. Wystarczy uzyskać dostęp do potrzebnych treści i przeczytać je. Następnie należy „dać się przeczytać”, skutecznie zakomunikować efekty swoich badań. Niejedne bardzo wysokiej jakości prace pozostają niezauważone tylko dlatego, że ich autorzy nie potrafili dotrzeć do odpowiednich czytelników. Każdy, kto nie dba wystarczająco, by jego tekst stał się łatwy do znalezienia, utrudnia samemu sobie zostanie zacytowanym. Bariera, która oddzielała dobre prace od uznania, przesunęła się. Niegdyś trudno było opublikować tekst. Dziś jest to względnie łatwe, ale wyzwaniem jest dotarcie do czytelnika.

Na naszych oczach zachodzi istotna zmiana. Przemiana sposobów, w jaki naukowcy komunikują się między sobą, jest zarówno głęboka, jak i szybka⁴. Stary system w pełni rozwinął się w wieku XX. W tym czasie świetnie się sprawdzał. Zadania, jakie stały przed komunikacją naukową (zdobyć wiedzę, udostępnić

³ M.M. Górski et al., *Znaczenie Zintegrowanego Systemy Wymiany Wiedzy i Udostępniania Akademickich Publikacji z Zakresu Nauk Technicznych (SUW) w organizacji komunikacji naukowej na Politechnice Krakowskiej*, „Otwarte zasoby wiedzy. Nowe zadania uczelni i bibliotek w rozwoju komunikacji naukowej”, red. M. Góski, M. Marcinek, Kraków 2011, s. 221-224.

⁴ Por. Ł. Jeszke, *E-nauka i drogi jej rozwoju*, „Język, Komunikacja, Informacja”, nr 3/2008, s. 139-147.

swoje badania, przedyskutować je), były realizowane w stopniu, w jakim pozwalała ówczesna technika. W skrócie, fundator (zazwyczaj państwo) finansował prowadzenie badań. Naukowcy publikując przekazywali swoje autorskie prawa majątkowe wydawcom. Wydawcy zaś wprowadzali efekty badań do obiegu. Pełnili kluczową rolę, a ich wkład w postęp nauki był istotny. Ostatnim ogniwem były biblioteki, które kupowały od wydawców egzemplarze książek i czasopism. Udostępniały je badaczom, którzy wykorzystywali je do dalszej pracy naukowej.

Co się zmieniło? Rozwój technologii sprawił, że egzemplarz drukowany w porównaniu z plikiem elektronicznym wygląda jak dorożka przy samochodzie. Budzi sentyment (wiele osób lubi szelest i dotyk papieru), ale pod względem użyteczności „nowe” zdecydowanie wygrywa. Pliki elektroniczne są nieporównanie skuteczniejsze od papieru w wypełnianiu funkcji komunikacji naukowej. Kolejna zmiana odciska swoje piętno na całokształcie współczesnej kultury: ilość informacji wzrasta wykładniczo. Potrzebne są narzędzia, dzięki którym naukowcy będą w stanie sprawnie poruszać się w tej masie. Dysponujemy dziś programami do zarządzania bibliografią (np. Zotero i Mendeley⁵) oraz serwisami internetowymi odgradzającymi informacje naukowe od nienaukowych i umożliwiające sprawne wyszukiwanie, przechowywanie i porównywanie zasobów (biblioteki cyfrowe, bazy czasopism, repozytoria – o których niżej). Zwiększającej się ilości informacji towarzyszy wzrost ich cen⁶. Płatne treści naukowe drożeją, a w połączeniu ze wzrastającą ich ilością, doprowadzają do niewydolności całego systemu.

Znaczącym wątkiem w dyskusji o kondycji światowej nauki jest tzw. luka dostępu. Uniwersytet Harvarda subskrybuje największą liczbę czasopism ze wszystkich uczelni na świecie. W roku 2008 było to 98 900 tytułów. Następny w kolejności najobszerniejszy dostęp do naukowej wiedzy mają pracownicy i studenci Uniwersytetu Yale. W tym samym roku było to jednak zaledwie 73 900 pozycji. Luka dostępu między tymi czołowymi uczelniami wynosi więc 25%. Dla porównania: najlepsza biblioteka w Indiach, Indian Institute of Science, była w stanie prenumerować 10 600 periodyków. Oznacza to, że hinduscy naukowcy w najlepszym wypadku mogli korzystać z ledwie ponad dziesiątej części tego, do czego dostęp mieli ich koledzy z Harvardu. W najgorszej sytuacji są uczeni ze środkowej Afryki. Tamtejszych uniwersytetów nie stać w zasadzie

⁵ Por. E. Kulczycki, *Czy badacz potrzebuje menedżera bibliografii?*; http://ekulczycki.pl/warsztat_badacza/czy-naukowiec-potrzebuje-menedzera-bibliografii/ [dostęp: 30.07.2014].

⁶ Por. np. G. Vogel, *German University Tells Elsevier 'No Deal'*; <http://news.sciencemag.org/people-events/2014/03/german-university-tells-elsevier-no-deal>, [dostęp: 30.07.2014]. Uniwersytet w Konstancji zrezygnował z subskrypcji czasopism największego na świecie wydawcy naukowych periodyków Elsevier, argumentując, że wzrost cen o ponad 30% w ciągu ostatnich pięciu lat jest nieakceptowalny. Średni koszt rocznej licencji dla 1 czasopisma spośród 2500 oferowanych przez tego wydawcę wynosił 3400 euro.

na żadne płatne czasopisma naukowe⁷. Problem luki dostępu dotyka także polską naukę. Problem może zilustrować kasus Politechniki Gdańskiej, która w latach 2007–2010 podwoiła swoje wydatki na subskrypcję czasopism z 1 mln do 2 mln pln⁸. Wzrost ten wynikał nie tyle ze zwiększenia liczby prenumerowanych tytułów, ale przede wszystkim z podwyższenia cen przez wydawców. Podwyżki oznaczają konieczność wyboru. Trudna selekcja dokonywana przez biblioteki coraz częściej kończy się odsiewaniem małych, niszowych wydawców i kierowania coraz większego strumienia pieniędzy do wydawniczych gigantów. Decyzje te odbijają się również negatywnie na rynku książki naukowej⁹.

Częściowym rozwiązaniem na gruncie polskim jest współfinansowanie subskrypcji przez Ministerstwo Nauki i udostępnienie jednostkom naukowym poprzez Wirtualną Bibliotekę Nauki¹⁰. Wobec ciągłego wzrostu ilości treści i ich ceny rozwiązanie takie okaże się zapewne niewystarczające.

3. Komunikacja skuteczna w XXI w.

Wobec kryzysu starego modelu komunikacji naukowej jako najważniejsze zadanie, przed jakim stoją osoby odpowiedzialne za polską naukę, jawi się znalezienie kanałów komunikacji skutecznych w drugiej, trzeciej i czwartej dekadzie XXI w. Angażowanie sił i pieniędzy w rozwój tego, co było skuteczne 20-30 lat temu jest nie tylko trwonieniem zasobów. Jest to przede wszystkim prowadzenie polskiej nauki w kierunku komunikacyjnej zapaści¹¹. Jeśli efekty pracy polskich naukowców zostaną zamknięte za zaporą płatnego dostępu, ograniczony zostanie krąg potencjalnych czytelników, a więc pomniejszona zostanie ich „cytowalność”¹². Wydawcy nie mogący porównywać się z największymi, nie mają wielkich szans w tej konkurencji. Konieczne zatem jest wypracowanie nowych modeli biznesowych, adekwatnych do zmieniającej się rzeczywistości.

⁷ P. Suber, *Open Access*, MIT 2012, s. 30.

⁸ J. Rachoń, *Problemy informacji naukowo-technicznej w Polsce Koncepcja Centralnej Biblioteki Nauk Przyrodniczych i Technicznych* [w:] „Otwarte zasoby wiedzy. Nowe zadania uczelni i bibliotek w rozwoju komunikacji naukowej. Materiały konferencyjne, 15-17 czerwca 2011 r.”, red. M. M. Górski, M. Marcinek, Kraków 2011, s. 13.

⁹ P. Suber..., s. 33.

¹⁰ <http://wbn.edu.pl/> [dostęp: 30.07.2014].

¹¹ Zapatrzenie w stary model komunikacji naukowej nie jest, rzecz jasna, wyłącznie polską specyfiką. Por. sarkastyczny artykuł: D. Salo, *How to Scuttle a Scholarly Communication Initiative*, „*Journal of Librarianship and Scholarly Communication*”, nr 1 (4), 2013.

¹² Por. artykuł przeglądowy A. Swan, *The Open Access citation advantage. Studies and results to date*, preprint, Southampton, 2010; <http://eprints.soton.ac.uk/268516/>, [dostęp: 30.07.2014].

Sprawdzone są już rozwiązania, do których można się odnieść, i z których można czerpać wzorce. Rozwiązania te koncentrują się wokół idei otwartego dostępu (ang. open access). Wszystkie mają trzy podstawowe aspekty: technologiczny, prawny i ludzki.

4. Technologia

Zmiany w sposobie komunikowania naukowego są uwarunkowane narzędziami, jakimi można się posługiwać. E-Infrastruktura otwartej nauki składa się z kilku typów narzędzi. Są to repozytoria, e-infrastruktura służąca udostępnianiu czasopism oraz inne rozwiązania techniczne¹³. Różne narzędzia służą różnym celom. Rozwinęły się one w krajach zachodnich, ale w Polsce istnieje już oferta, z której mogą skorzystać zarówno naukowcy, instytucje finansujące badania, jak i wydawcy.

W Polsce najliczniejsze i najbardziej znane są biblioteki cyfrowe. Dzięki Federacji Bibliotek Cyfrowych czytelnik może korzystać z ich zasobów z pomocą jednej wyszukiwarki. W chwili obecnej znajduje się tam ok. 90 bibliotek cyfrowych¹⁴. Niepewność co do liczby wynika z faktu, że część inicjatyw nazywających się bibliotekami cyfrowymi należałoby zaliczyć do innej kategorii serwisów¹⁵. Projektem łączącym biblioteki i muzea cyfrowe z całej Europy jest Europeana¹⁶. W tym portalu uwzględnione zostały też pozycje widoczne w polskich bibliotekach cyfrowych.

W przeciwieństwie do bibliotek cyfrowych, repozytoria nie cieszą się w Polsce dużą popularnością – działają zaledwie 23. Repozytoria dzielą się na dziedzinowe (np. PubMed Central¹⁷) i instytucjonalne (takie jak DASH Uniwersytetu Harvarda¹⁸).

Czym różni się biblioteka cyfrowa od repozytorium? Choć spotyka się sytuacje graniczne, które nie są łatwe do jednoznacznego zaklasyfikowania, klasyczna biblioteka cyfrowa gromadzi i udostępnia materiały starsze, z reguły nie chronione już autorskim prawem majątkowym oraz należące do obiegu dziedzictwa kultury. Duża część zasobów bibliotek cyfrowych to źródła do badań. Tymczasem repozytoria dedykowane są nowym pracom naukowym lub su-

¹³ Szczegółowy opis polskiej e-infrastruktury otwartej nauki znajduje się we wspomnianym wcześniej raporcie *Otwarta nauka w Polsce 2014. Diagnoza*, s. 30-53.

¹⁴ <http://fbc.pionier.net.pl/owoc/list-librs> [dostęp: 30.07.2014].

¹⁵ W szczególności odnosi się to do repozytoriów agregowanych przez Federację Bibliotek Cyfrowych.

¹⁶ <http://europeana.eu/> [dostęp: 30.07.2014].

¹⁷ <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/> [dostęp: 19.09.2013].

¹⁸ <http://dash.harvard.edu/> [dostęp: 30.07.2014].

rowym danym, mogące służyć za podstawę do dalszych badań¹⁹. Repozytoria z całego świata, o ile spełniają odpowiednie kryteria i zgłoszą taką wolę, można przeglądać za pośrednictwem OpenDOAR – katalogu otwartych repozytoriów naukowych²⁰. 30 lipca 2014 r. liczba zarejestrowanych repozytoriów na całym świecie wynosiła 2700.

Trzecim typem narzędzi służących rozwojowi otwartej nauki są bazy danych, zwłaszcza internetowe bazy czasopism. Przegląd, choć bardzo niepełny, otwartych czasopism z całego świata stanowi Directory of Open Access Journals – DOAJ²¹. Ich lista stale powiększa się, zbliżając się do 10 000 tytułów. DOAJ indeksuje periodyki, których redaktorzy sami się zgłoszą, a czasopisma zostaną zweryfikowane pod kątem zgodności zestandardami określonymi przez DOAJ.

Bazy czasopism znajdujące się na platformie Biblioteki Nauki²², tworzonej w ramach Platformy Otwartej Nauki na Uniwersytecie Warszawskim, należą do klasycznych. Nie tylko zawierają informacje o zawartości periodyków, ale również gromadzą artykuły w wersji pełnotekstowej. W ten sposób pełnią nie tylko funkcję informacyjną, ale też zabezpieczającą (archiwizującą). Siedem baz (BazTech, CEJSH, Agro, PSJD, DML-PL, BazEkon, Bazhum²³) ma w założeniu obejmować swoim zakresem wszystkie dziedziny nauki.

Historia tych baz jest dobrą ilustracją ewolucji, jaka zachodzi w cyfrowych narzędziach wspomagających badania naukowe. Najstarsza, BazTech, zaczęła w 1997 r. jako baza bibliograficzna, czyli zbierająca wyłącznie informacje o poszczególnych artykułach. Stopniowo od 2002 r. zaczęto dodawać abstrakty, a następnie pełne teksty²⁴. Ten model rozwoju jest typowy nie tylko dla Polski.

Niezwykle ważnych aspektem technologii wspierającej rozwój otwartej nauki są rozwiązania pozwalające automatycznie wymieniać się danymi. Najpopularniejszym takim rozwiązaniem jest protokół OAI-PMH, rozwijany przez Open Archive Initiative²⁵. Protokół ten pozwala udostępniać dane o pozycjach znajdujących się w innych miejscach w internecie. Dzięki niemu m.in. Federacja Bibliotek Cyfrowych umożliwia przeglądanie zawartości wszystkich polskich bibliotek cyfrowych za pomocą jednego interfejsu, a Agregator CeON agre-

¹⁹ Por. M. Rychlik, E. Karwasieńska, *Repozytorium instytucjonalne jako czynnik wspomagający rozwój nauki w środowisku akademickim*, „Biblioteka”, nr 11/2007, s. 153-154.

²⁰ <http://www.openoar.org> [dostęp: 30/07/2014].

²¹ <http://doaj.org/> [dostęp: 30.07.2014]. Por. M. Starczewski, *Directory of Open Access Journals jako narzędzie analityczne*, <http://otwartanauka.pl/index.php/analysis/case-studies/directory-of-open-access-journals-jako-narzedzie-analityczne>, [dostęp: 30.07.2014].

²² <http://bibliotekanauki.ceon.pl> [dostęp: 30.07.2014].

²³ Por. <http://pon.edu.pl/index.php/czasopisma-w-owartym-dostepie> [dostęp: 30.07.2014].

²⁴ <http://baztech.icm.edu.pl/index.php/pl/informacje-o-bazie> [dostęp: 30.07.2014].

²⁵ <http://www.openarchives.org/OAI/openarchivesprotocol.html> [dostęp: 30.07.2014].

guje 14 polskich repozytoriów²⁶. Na skalę europejską analogicznie funkcjonuje Europeana. Do największych na świecie „kombajnów” udostępniających treści opisane z wykorzystaniem protokołu OAI-PMH należą Bielefeld Search Engine BASE oraz OAiste²⁷. Standardowe rozwiązania informatyczne sprawiają, że dane wystarczy wprowadzić jeden raz, by były wykorzystywane wielokrotnie.

5. Prawo

Drugim aspektem rozwiązań wspierających otwartą naukę są kwestie prawne. Często podnosi się, że przepisy, w szczególności prawo autorskie, krępują swobodną komunikację. Za taką konstatacją idą postulaty, nieraz radykalne, reformy prawa. Nie zagłębiając się w potrzebę takiej reformy, jej zakres i kierunek, chciałbym skoncentrować się na rozwiązaniach skutecznych w obowiązującym stanie prawnym.

Otwarty dostęp dzieli się ze względu na swobodę, jaką otrzymuje użytkownik w stosunku do utworu, na otwarty dostęp gratis i otwarty dostęp libre. *Umieszczenie publikacji w otwartym dostępie gratis nie powoduje, że jej użytkownicy uzyskują jakiekolwiek uprawnienia do wkroczenia w zakres wyłączności gwarantowany twórcy (lub innemu uprawnionemu) przez prawo autorskie. [...]* W praktyce oznacza to dla nich konieczność działania zgodnie z przepisami o *dozwolonym użytku*²⁸. Autor decydujący się na ten model umieszcza swój utwór w Internecie i pozwala czytelnikowi zapoznać się z nim bez ponoszenia żadnych opłat. Czytelnik nie może jednak udostępniać go np. na swoim blogu, ani tworzyć utworów zależnych (np. tłumaczeń).

Z kolei otwarty dostęp libre wiąże się bezpośrednio z tzw. wolnymi licencjami. „Wolność” różni się od „otwartości” szerokim zakresem uprawnień wykraczających poza granice wyznaczane przez dozwolony użytek²⁹. Najpopularniejszymi wolnymi licencjami są licencje Creative Commons. Każda z sześciu odmian licencji inaczej określa granice, w jakich autor uprawnia czytelnika do korzystania z utworu³⁰. Autor, posługując się tymi narzędziami prawnymi, może zachować większą kontrolę nad swoją pracą, lub umożliwić jej szerszy odbiór.

Wydawcy, podobnie jak autorzy, mogą posługiwać się różnymi licencjami, aby zarządzać dostępem do wytwarzanych przez siebie treści. Model biznesowy

²⁶ <http://agregator.ceon.pl/> [dostęp: 30.07.2014].

²⁷ <http://www.oclc.org/oaister.en.html> [dostęp: 03.07.2014].

²⁸ K. Siewicz, *Otwarty dostęp do publikacji naukowych. Kwestie prawne*, Warszawa 2012, s. 14.

²⁹ *Ibidem*, s. 15-16; <http://pon.edu.pl/index.php/nasze-publicacje?pubid=12> [dostęp: 30.07.2014].

³⁰ <http://creativecommons.pl/poznaj-licencje-creative-commons/> [dostęp: 30.07.2014]. Spośród sześciu odmian tylko o dwóch można mówić, że są wolne w sensie ścisłym: CC BY oraz CC BY-SA.

w ich przypadku może być oparty albo na utrzymywaniu czasopisma przez instytucję badawczą, albo na finansowaniu „ze strony autora”. Ten ostatni sposób staje się coraz bardziej popularny zwłaszcza w przypadku nauk przyrodniczych i ścisłych. Koszt publikacji naukowcy mogą umieszczać jako pozycję w budżecie projektu³¹.

Innymi środkami prawnymi dysponują instytucje finansujące badania. Mogą one przyjąć tzw. otwarte mandaty. Nazwa ta, będąca nie najszcześniejszą kalką z języka angielskiego, oznacza zobowiązanie beneficjentów do umieszczenia efektów sfinansowanych badań w otwartym dostępie najpóźniej po upływie określonego czasu. Wśród sztandarowych przykładów otwartych polityk instytucjonalnych należy wymienić zasady przyjęte przez amerykański National Institutes of Health (NIH)³² oraz przez Komisję Europejską w programie Horyzont 2020 – Programie Ramowym w zakresie badań naukowych i innowacji (2014–2020)³³.

6. Ludzie

Kluczowym aspektem modernizacji sposobu naukowego komunikowania są ludzie. Jeśli polscy naukowcy będą przyzwyczajali się do korzystania z narzędzi otwartej nauki, to będą szukać informacji w repozytoriach, bibliotekach cyfrowych i otwartych bazach danych, a także sami będą w tych miejscach deponować swoje prace, a komunikacja naukowa w naszym kraju będzie sprawniejsza i skuteczniejsza. Nawet najlepsze rozwiązania technologiczne, jeśli nie będą wykorzystywane przez osoby, dla których powstają, nie będą spełniać swojej funkcji. Odwrotnie, nawet mniej doskonale narzędzia, ale regularnie wykorzystywane, okażą się wehikułem przenoszącym polską naukę z XX w XXI wiek.

Dobre praktyki wymagają od naukowców pewnych kompetencji w zakresie techniki i prawa. Poprzeczka nie jest jednak zawieszona wysoko. Przeciętny badacz nie musi znać się na programowaniu na poziomie eksperckim, ani nie potrzebuje specjalistycznej wiedzy z zakresu sprzętu komputerowego. Jak oczekuje się pewnej znajomości języków obcych, tak skuteczne komunikowanie się będzie wymagało podstawowej orientacji w narzędziach usprawniających ją. Akademicy powinni także orientować się w podstawach prawa autorskiego, aby z większą świadomością dysponować swoimi uprawnieniami.

³¹ P. Suber, *Open Access...*, rdz. 7 „Economics”, s. 133-147.

³² NIH Public Access Policy Details, <http://publicaccess.nih.gov/policy.htm> [dostęp 30.07.2014].

³³ Por. Open access to scientific publications Horizon 2020 projects, <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/open-access-scientific-publications-horizon-2020-projects> [dostęp: 30.07.2014].

Strach przed prawem i technologią powstrzymuje wiele osób od eksperymentowania z nowymi rozwiązaniami. Twierdzenie to w większym stopniu dotyczy przedstawicieli nauk humanistycznych i społecznych oraz osób starszych. Nie jest to jednak żelazną regułą³⁴. Centrami kompetencji w zakresie nowych form komunikacji naukowej stają się biblioteki akademickie. Bibliotekarze uczą się tych zagadnień, ponieważ są świadomi, że to jest przyszłość w ich profesji³⁵. Bibliotekarze akademicki wyprzedzają naukowców w zdobywaniu tych kompetencji także w krajach o bogatszych doświadczeniach z otwartością w nauce:

[...] nauczyciele akademicki często są nieświadomi, jak istotne dla większego systemu wymiany naukowej mają ich własne indywidualne decyzje o tym, gdzie i jak publikować. Mogą chcieć eksperymentować z nowymi możliwościami, ale mogą nie wiedzieć, jak zacząć. Odmieniona biblioteka stała się naturalnym miejscem udzielania porad, eksploracji i wdrażania nowych idei³⁶.

7. Podsumowanie

System komunikacji naukowej, jaki obowiązywał w XX wieku umożliwił osiągnięcie imponujących rezultatów w wielu dziedzinach. W drugiej dekadzie XXI wieku widać, że potrzebuje pilnie gruntownej reformy. Każdy badacz powinien świadomie korzystać z różnych narzędzi komunikacji naukowej, uwzględniając i kanały dystrybucji treści, i narzędzia prawne pozwalające zarządzać dostępem do nich. Naukowcy mogą korzystać (jako czytelnicy i jako autorzy) z repozytoriów, bibliotek cyfrowych i otwartych czasopism.

Osoby odpowiedzialne za naukę jako system powinny przeanalizować korzyści z wprowadzenia polityk instytucjonalnych, tj. zobowiązania do otwartego udostępniania efektów badań finansowanych ze środków publicznych.

³⁴ S.K. Acord et al., *Assesing the Future Landscape of Scholarly Communication. An Exploration of Faculty Values and Needs in Seven Disciplines*, Berkeley 2010, s. 9.

³⁵ *Żeby był ruch w nauce*, rozmowa z Bożeną Bednarek-Michalską; <http://otwartanauka.pl/index.php/analysis/rozmowy/zeby-byl-ruch-w-nauce>, [dostęp: 30.07.2014].

³⁶ „Faculty are often unaware of the impact their individual decisions on where and how to publish their work can have on a larger system of scholarly exchange. They may desire to experiment with new approaches but may not know how to get started. The reinvented library has become a natural place for advice, exploration, and implementation of the new ideas”, *Common Ground at the Nexus of Information Literacy and Scholarly Communication*, red. S. Davis-Kahl, M.K. Hensley, Chicago 2013, s. VII.

ALDONA LIPKA

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Wizerunek szkół wyższych wśród absolwentów jednej z najlepszych szkół średnich w Polsce

.....

1. Wprowadzenie

Analizując problemy szkolnictwa wyższego, należy wziąć pod uwagę opinie różnorodnych interesariuszy. Kierując się tym przeświadczeniem, w artykule przedstawiono najważniejsze wnioski z badania dotyczącego wizerunku polskich szkół wyższych przeprowadzonego wśród absolwentów szkoły średniej.

W niniejszej pracy wizerunek organizacji zdefiniowano jako subiektywne, złożone wyobrażenia, odczucia i oczekiwania, powstające w wyniku działania bodźców docierających do człowieka. To sposób, w jaki odbiorca postrzega organizację i sumę postaw wobec niej. Wizerunek to ulotna kombinacja postrzegania, przekonań i postaw. Wizerunek to wartościowanie (pozytywne lub negatywne), które jako kategoria subiektywna uzależniona jest od indywidualnych cech i doświadczeń człowieka. Wizerunek uczelni jest bardzo istotnym czynnikiem w procesie decyzyjnym maturzysty. W sytuacji niżu demograficznego szkoły wyższe, zabiegając o względy wielu różnorodnych interesariuszy, powinny analizować swój wizerunek, który wpływa na funkcjonowanie całej organizacji.

Zastanawiając się nad wizerunkiem należy wyraźnie zaznaczyć, że szkoły wyższe mają bezpośredni wpływ jedynie na tożsamość, która stanowi podstawowy zbiór działań organizacji mający na celu wykreowanie pożądanego obrazu w umysłach ludzi ją otaczających. Rysunek 1 przedstawia relacje między tożsamością a wizerunkiem. H. Mruk¹ definiuje tożsamość jako ogół elementów świadomie budowanych przez organizację w celu jej wyraźnego wyróżnienia

¹ Zob. H. Mruk, *Satysfakcja klienta i rozwój przedsiębiorstwa*, PWN, Warszawa 2012.



Rysunek 1. Tożsamość, zintegrowana komunikacja marketingowa i wizerunek

Źródło: Opracowanie własne.

wśród podmiotów konkurencyjnych. Efektem działań w zakresie tożsamości jest wizerunek wśród interesariuszy.

Punktem wyjścia do osiągnięcia pożądanego wizerunku jest określenie podmiotów, na które organizacja chce wpływać. Następnie, pamiętając o ulotności i subiektywności wizerunku, należy przeprowadzić badania mające na celu określenie aktualnego postrzegania organizacji. Kolejnym etapem jest ocena, czy wizerunek przedstawiony przez respondentów odpowiada podmiotowi oraz określenie dalszych wytycznych, jaki jest docelowy, pożądaný obraz organizacji, który miałby zaistnieć w umysłach interesariuszy.

2. Dobór i cechy uczestników badania oraz metodyka badań

Badanie przeprowadzono wśród uczniów jednej z najlepszych szkół średnich w Polsce. Liceum Akademickie w Toruniu kształci szczególnie zdolnych uczniów z całego kraju², którzy osiągają sukcesy w olimpiadach i zawodach międzynarodowych. Liceum Akademickie UMK w Toruniu przez dwa lata z rzędu, w 2011 r. i w 2012 r. zajmowało pierwsze miejsce w ogólnopolskim rankingu szkół średnich³ miesięcznika „Perspektywy” i dziennika „Rzeczpospolita”, a w

² Statut Zespołu Szkół Uniwersytetu Mikołaja Kopernika Gimnazjum i Liceum Akademickie, http://www.gimakad.torun.pl/dokumenty_szkoly/statut_ZS UMK.pdf, dostęp 04.09.2013 r., s. 3.

³ Ogólnopolski Ranking Szkół Ponadgimnazjalnych 2011 http://www.perspektywy.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=3319&Itemid=791, dostęp 04.09.2013 r. oraz Ogólnopol-

2013 roku uplasowało się na drugiej pozycji⁴. Kapituła rankingu oceniając brała pod uwagę: sukcesy szkoły w olimpiadach przedmiotowych, wyniki maturalne z przedmiotów obowiązkowych i dodatkowych oraz ocenę szkoły przez kadrę akademicką.

3. Raport z badania i analiza wyników

Badanie przeprowadzono w formie dwóch zogniskowanych wywiadów grupowych – w dwóch grupach fokusowych: pierwsze badanie wśród uczniów z klasy matematyczno-informatycznej, drugie wśród przedstawicieli klasy biologiczno-humanistycznej. Przeprowadzenie wywiadów z dwiema grupami przy identycznych kryteriach i uzyskanie zbliżonych wyników, pozwala wykluczyć obawy, że uzyskane dane są kwestią przypadku⁵.

W badaniu wykorzystano pytania zamknięte i otwarte, zastosowano techniki projekcyjne, by dotrzeć do nieuświadomionych, trudnych do zwerbalizowania opinii, postaw i motywów⁶. Poznanie emocji związanych z procesem decyzyjnym jest istotne, ponieważ w wielu przypadkach to emocje, a nie przesłanki racjonalne decydują o rzeczywistych zachowaniach.

W badaniu zastosowano następujące techniki projekcyjne⁷: test niedokończonych zdań, konotacje słowne, technikę personifikacji, testy rysunkowe (nazywane „chmurkami” lub „dymkami”).

Dyskusja moderatora z respondentami została podzielona na cztery bloki tematyczne:

1. dalsza edukacja respondentów i preferowany model szkolnictwa wyższego,
2. wizerunek idealnej uczelni,
3. kryteria wyboru szkoły wyższej,
4. prestiż i rankingi szkół wyższych.

Obie grupy nieznacznie różniły się w swych poglądach, ale na większość poruszanych zagadnień respondenci udzielili zbliżonych odpowiedzi. Nieliczne

ski Ranking Szkół Ponadgimnazjalnych 2012 http://www.perspektywy.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=4428&Itemid=881, dostęp 04.09.2013 r.

⁴ Ogólnopolski Ranking Szkół Ponadgimnazjalnych 2013 http://www.perspektywy.pl/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=452:ogolnopolski-ranking-liceow-ogolnoksztalcacych-2013&catid=56&Itemid=204&page=1, dostęp 04.09.2013 r.

⁵ D. Maison, *Zogniskowane wywiady grupowe, jakościowa metoda badań marketingowych*, PWN, Warszawa 2001, s. 20-21 oraz S. Kaczmarczyk, *Badania marketingowe, metody i techniki*, PWE, Warszawa 2003, s. 65.

⁶ A.M. Nikodemski-Wołowik, *Jakościowe badania marketingowe*, PWE, Warszawa 1999, s. 14.

⁷ D. Maison, *op. cit.*, s. 147-154.

różnice w wypowiedziach obu grup zostały wyłuszczone w pracy. Zgodnie z ustaleniami poczynionymi z respondentami, by zapewnić im pełną anonimowość, wypowiedzi przytaczane są bez ujawniania ich danych. Wykorzystane, cytowane fragmenty są dosłowną transkrypcją zarejestrowanych dyktafonem wypowiedzi uczniów.

3.1. Dalsza edukacja respondentów i preferowany model szkolnictwa wyższego

Na początku wywiadu, poproszono każdego z obecnych o dokończenie zdania: „Dalsza edukacja to dla mnie ...”. Najczęściej udzielaną odpowiedzią było: „sposób zdobycia wiedzy i wykształcenia”, równie licznie wskazywano na: możliwość „samorealizacji i rozwoju zainteresowań”, dodatkowo kilka osób podkreśliło, że jest to sposób na zdobycie w przyszłości interesującej/ dobrze płatnej pracy. Jeden z respondentów stwierdził, że dalsza edukacja to „klucz do przyszłości”, a inny, że jest to „impuls do twórczego myślenia”.

Następnie poproszono respondentów o podanie kilku słów kojarzących się z uczelnią i dalszą edukacją. Najczęściej pojawiały się słowa: „poświęcenie”, „wyrzeczenie”, „ciężka harówka” i zdecydowanie dominowały one w wypowiedziach. Znacznie rzadziej pojawiły się słowa: „samorealizacja”, „współpraca”, a sporadycznie: „ciekawość”, „przyjemność”, „dorosłość”. Postrzeganie dalszej edukacji jako trudu i wyzwania, może wynikać ze specyfiki respondentów, ponieważ jest to młodzież, która ciężką pracą utorowała sobie drogę do Liceum Akademickiego, a teraz daleko od rodzinnych domów, równie sumiennie pracuje, by dostać się na swoje wymarzone studia.

By głębiej zbadać oczekiwania i postrzeganie szkół wyższych, przedstawiono respondentom spór w podejściu do szkolnictwa wyższego. Zaprezentowano argumenty zwolenników klasycznego modelu edukacji wyższej i postulaty propagatorów rynkowego podejścia do funkcjonowania uczelni. Przedstawiono tradycyjny model, gdzie powiązanie uczelni z gospodarką jest niewielkie i panuje duża swoboda w prowadzeniu badań oraz model rynkowy – uniwersytetu przedsiębiorczego, gdzie badania mają zastosowanie praktyczne, a wiedza teoretyczna jest potrzebna wyłącznie, jeśli służy rozwijaniu umiejętności rynkowych i technologii. Poproszono respondentów by ustosunkowali się i wskazali, który z modeli szkolnictwa wyższego jest im bliższy.

Pojawiły się trzy odrębne obozy:

- najliczniejszy, zwolennicy kompromisu i „złotego środka”, którzy wskazywali na potrzebę połączenie „wieży z kości słoniowej” z praktycznym podejściem i realiami rynkowymi,
- najgłośniejszy, skupiający zwolenników przedsiębiorczej uczelni,

- najmniejszy liczebnie, którego przedstawiciele wskazali argumenty za tradycyjnym podejściem do edukacji wyższej.

Niewielka część respondentów poparła klasyczny model szkolnictwa wyższego, w którym z dala od rynku i gospodarki naukowcy prowadzą niezależne badania. Jednakże to właśnie ta grupa jako pierwsza zabrała głos w dyskusji. „Jestem zdecydowanie za klasycznym modelem uczelni, bo uczelnia przede wszystkim powinna kształcić człowieka, powinna mu dawać motywację, obraz świata, a dopiero później, jak jest uformowany, zrealizowany, dopiero powinien pomyśleć o kształceniu zawodowym. Wierzę w to, że jak ktoś uczy się na studiach przez 5 lat, niekoniecznie mając praktyki i jeśli jest kompetentny, szybko zdobędzie doświadczenie i będzie w stanie nauczyć się tego, co potrzebne jest do konkretnej pracy”. Pojawił się jeszcze argument, że „uczelnie powinny być ostoją humanizmu” i sugestia, że „może lepiej iść na filozofię, która nauczy myślenia przydatnego na rynku pracy”.

W innym tonie wypowiedzieli się zwolennicy bliskiej współpracy szkół wyższych z biznesem: „sądzę, że skoro uczelnie finansowane są przez państwo, czyli przez nas, obywateli, nie wydaje mi się to sensowne, żebyśmy finansowali studia i pracę na uniwersytecie profesorów zajmujących się teoriami oderwanymi od rzeczywistości, np. typowo matematycznymi, całkowicie absurdalnymi, które nigdzie się nie przydadzą. To służy tylko temu, by ten profesor był zadowolony, że on jest taki mądry, nie ma niego żadnego pożytku dla państwa i społeczeństwa”. Respondenci stwierdzili, że są kierunki studiów, które stanowią przechowalnię dla leniuchów, na które należy ograniczyć przyjmowanie studentów, bo „oni marnują kasę państwową, a mogliby zdobywać doświadczenie, nawet pracując jako kasjer”. Podkreślali, że rynkowe podejście jest ważniejsze, bo przybliża do znalezienia pracy, badania prowadzone w szkołach wyższych powinny być przydatne dla gospodarki, a „część dydaktyczna nie może być ważniejsza od praktycznego zastosowania”.

Do dyskusji włączyli się pozostali respondenci, studząc obie strony słowami: „między podejściem teoretycznym, a praktycznym musi być odpowiednia równowaga, nie można zaniedbać żadnego z nich”. Liczna grupa poparła stwierdzenie, że uczelnie powinny mieć dużą autonomię i powinny współpracować z firmami, „bo brak współpracy uczelni z firmami sprawia, że kształcimy studenta, który później nie znajduje pracy i wyjeżdża za granicę”. Dyskusję zamknęła wypowiedź, że „dla mnie każdy uniwersytet jest połączeniem jednego i drugiego, bo żeby dobrze rozumieć praktyczne zagadnienia, trzeba dobrze rozumieć teorię, a teoria bez praktyki jest zupełnie bezużyteczna”.

Niespodziewanie jeden z respondentów stwierdził: „najlepiej sprywatyzować całą edukację, wszystko powinno być płacone, ale niektóre powinny być dofinansowane, tylko te potrzebne państwu” i spotkał się ze wsparciem: „odpłatne,

np. poprzez kredytowanie i późniejszą spłatę, wtedy nie będą ludzie porywać się na bezsensowne kierunki”. Okazało się, że był to początek do ostrej krytyki ludzi, którzy uczelnie traktują jak przechowalnię, nie wiedzą co i po co studiują, zaniżają poziom.

Wyraźnie widać, że już pierwsze poruszone zagadnienia zdradzają bardzo wysokie wymagania narzucone przez respondentów zarówno sobie, uczelniom, jak i przyszłym towarzyszom akademickiej nauki. Dezaprobata dla lenistwa, sygnalizowanie obniżania poziomu przez niekompetentnych studentów i niemalże chóralne wypowiedzenie słowa „poświęcenie” w kontekście dalszej edukacji świadczą o poważnym i przemyślanym podejściu tych maturzystów do przyszłości.

3.2. Wizerunek idealnej uczelni

Chcąc określić jaki wizerunek polskiej szkoły wyższej mają w swoich umysłach absolwenci liceum, zapytano o oczekiwania związane z uczelnią, o postrzeganie idealnej szkoły wyższej, jej cechy, by następnie odnieść to do realiów i zapytać o obawy dostrzeżone już na etapie decyzyjnym. Na pytanie „czego państwo oczekują od uczelni”, respondenci zgodnie odpowiadali, że zaangażowania i kompetencji profesorów, odpowiedniego stosunku do studentów, nie jak do „obywateli drugiego gatunku”, uczciwości, jasności zasad i wymogów, sprawiedliwości. Zwracano uwagę na to, by uczelnia zapewniła odpowiednią bazę dydaktyczną, laboratoria, tak by można było się rozwijać. Wiele osób sygnalizowało potrzebę indywidualnego podejścia do studentów i nie utrudniania studiowania dwóch kierunków jednocześnie. Znamienna była jedna z wypowiedzi, do której dołączyli się pozostali respondenci, a mianowicie „by środowisko studenckie było kulturalne, tak jak tutaj, w naszej szkole, choć wiem, że to raczej niewykonalne i obawiam się, że stworzę sobie taką enklawę, bo nie będę mogła dogadać się z innymi studentami”.

Moderator mając świadomość, że część respondentów preferuje pisanie swoich przemyśleń, rozdał w trakcie dyskusji testy rysunkowe – dymki z hasłem „Wymarzona szkoła wyższa...”. Odpowiedzi udzielone pisemnie nie odbiegały od opisanych wcześniej. Zestawiono je w tabeli 1, w kolejności od najczęściej pojawiającej się do najrzadszej.

Kolejnym etapem badania było poproszenie respondentów o wyobrażenie sobie swojej wymarzonej uczelni: jacy ludzie tam pracują, jak wyglądają budynki, jaka panuje atmosfera. Dominował obraz nowoczesnej szkoły wyższej, z młodą kadrą lub w średnim wieku, „nie starzy, budynek na pewno nie z cegły”. Pojawiły się pojedyncze głosy, że „uczelnia z tradycjami to też coś pięknego, o ile utrzymuje wysoki poziom nauczania”, „budynek na zewnątrz może być stary,

ale w środku zadbany”. Pojawiły się też wypowiedzi podkreślające historyczną ciągłość i ewolucyjny charakter zmian w szkolnictwie wyższym. Respondenci zwrócili uwagę na to, że „uniwersytet ma być z tradycjami, ale jednocześnie prężny, by inwestować w nowe technologie i rozwijać się”. „Ważne, by była ciągłość między tym starszym pokoleniem, które coś osiągnęło, a młodym, dobrze byłoby gdyby starsi współpracowali z młodszymi wykładowcami, pozwoliłoby to połączyć otwartość na zmiany z doświadczeniem, np. wykład prowadzi stary profesor, a ćwiczenie ktoś młodszy”. Rozważania nad fizycznością sprawiły, że zniecierpliwiony respondent powiedział: „nie obchodzi mnie budynek, wolalbym kameralną atmosferę, indywidualne podejście, wiek kadry nie ma dla mnie znaczenia, ale musi być doświadczona, a uczelnia raczej nowoczesna”. Ta wypowiedź skłoniła pozostałych uczestników do refleksji, że najważniejsze jest to, by zrozumiano ich tok myślenia i ich samych, by środowisko było przyjazne i tolerancyjne, zarówno wśród kadry, jak i wśród rówieśników. W tym miejscu pojawiły się opinie, że na wymarzoną uczelnię „dostawać się powinni najlepsi z najlepszych”, a „prestż ma przyciągać dobrych wykładowców”. Maturzyści przyznali, że teraz za łatwo jest dostać się na studia, a na dodatek studenci mają zerowe chęci uczenia się, „ściągają i są zadowoleni z siebie”, „nie mają pasji”.

Tabela 1. Odpowiedzi udzielone w teście rysunkowym „Wymarzona szkoła wyższa”.

Treść udzielonych odpowiedzi	Liczba wskazań grupa I	Liczba wskazań grupa II	Razem
sprawiedliwi, zaangażowani i kompetentni wykładowcy	4	6	10
dobra organizacja, infrastruktura, przyjazny dziekanat, akademiki	5	5	10
rozwijanie zainteresowań, indywidualny tok nauczania	5	2	7
reputacja, prestiż, tradycja	1	5	6
kompetentni studenci	2	2	4
szacunek wobec studenta	2	2	4
wysoki poziom nauczania	1	3	4
staż, doświadczenie	3	0	3
lokalizacja	0	3	3
szczerść, sprawiedliwość	2	0	2
system stypendialny	1	1	2

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Po omówieniu cech idealnej szkoły wyższej, poproszono respondentów o ocenę uczelni, na które chcą aplikować. Ustalono, że nie używamy nazw uczelni. Maturzyści w znacznej mierze przyznali się do braku złudzeń, że wybrane przez nich szkoły spełnią wszystkie oczekiwania, „moja odbiega [od ideału], bo będą małe wymagania dla studentów, niby trudno się dostać, ale nie ma problemu z utrzymaniem”. „Mogą nic nie robić i zdobędą ten sam tytuł co ja, a ja będę się przykładał, wkładał w naukę więcej pracy i większe chęci, to mi się nie podoba”. Ktoś dodał, „ale tak jest na każdej”. Następnie rozdano kolejny test rysunkowy – dymki z hasłem „Szkola wyższa – obawy”. Okazało się, że respondenci wpisali wiele nurtujących ich obaw związanych z dalszą edukacją, z których większości nie zgłosili podczas wywiadów grupowych. W tabeli 2 zaprezentowano odpowiedzi maturzystów. Wynika z nich, że największym problemem jest lęk związany z brakiem przygotowania do przyszłej pracy. Wpisuje się to w wyniki badań, które pokazują, że głównym powodem kontynuowania nauki w szkołach wyższych są szanse na wysokie zarobki, chęć osiągnięcia niezależności, samodzielności i prestiżu społecznego⁸. Ponadto zwrócono uwagę na słabych studentów i niski poziom nauczania oraz problemy finansowe. Obawy oscylowały głównie wokół usługi edukacyjnej, bo zarówno niski poziom nauczania, nudne wykłady jak i brak wsparcia ze strony wykładowców, to elementy bezpośrednio związane z procesem edukacji.

Respondenci wśród obaw wymienili najbardziej elementarne potrzeby ambitnego studenta, czyli potrzebę wysokiego poziomu nauczania, interesujących, rozwijających zajęć, potrzebę wsparcia i zrozumienia ze strony wykładowców. Czy uczelnie w swej komunikacji z interesariuszami, jakimi są maturzyści, akcentują tak podstawowy czynnik jak odpowiednia, wysokiej jakości usługa? Przez wypowiedzi nieustannie przebiegała obawa o jakość nauczania, o faktyczny poziom uczelni. Maturzyści wspominali, że starsi rocznikami absolwenci zgłaszali im, że zetknięcie z realiami szkolnictwa wyższego bardzo ich rozczarowało. Olimpijczycy, zdobywcy tytułów międzynarodowych, nie czuli wsparcia ze strony uczeni przy realizacji indywidualnego toku nauczania. Tak znacząco wyprzedzali wiedzą rówieśników, że nie widzieli sensu kontynuowania nauki na danym kierunku bez indywidualnego nauczania. Ta historia, mimo iż potwierdzona i prawdziwa, stała się swoistą legendą tego liceum. Przekazywana z ust do ust, ukazuje niezwykłość absolwenta Liceum Akademickiego i jego „ciężki los w normalnym świecie”, ilustrując przepaść istniejącą w umysłach tych ludzi, między nimi – doskonale wyedukowanymi maturzystami – a pozostałymi potencjalnymi studentami.

⁸ Por. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, *Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce do 2020 roku*, <http://www.nauka.gov.pl/finansowanie/fundusze-europejskie/program-operacyjny-kapital-ludzki/projekty-systemowe/strategia-rozwoju-sw-do-roku-2020/>, dostęp 10.09.2013, PDF s. 24.

Tabela 2. Odpowiedzi udzielone w teście rysunkowym „Szkoła wyższa – obawy”.

Treść udzielonych odpowiedzi	Liczba wskazań grupa I	Liczba wskazań grupa II	Razem
brak przygotowania do przyszłej pracy	4	7	11
słabi studenci	2	4	6
problemy finansowe	3	3	6
niski poziom nauczania	1	4	5
nudne wykłady	3	2	5
niesprawiedliwe traktowanie, dyskryminacja	2	3	5
zbyt duże wymagania, trudności w opanowaniu materiału	2	1	3
brak wsparcia ze strony wykładowców	1	2	3
utrudnianie samorealizacji naukowej	0	2	2

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

3.3. Kryteria wyboru szkoły wyższej

W trakcie wywiadu pojawiały się opinie świadczące o obawach respondentów dotyczących niskiego poziomu nauczania. Uczniowie uważają, że jest niewiele wydziałów zdolnych sprostać ich ambicjom. Zaznaczono, że są kierunki takie jak np. medycyna, które „same z siebie mają wysoki prestiż”, ale nie każdy chce zostać lekarzem. Martwi ich, że trafią na kierunki, na których zostaną zrównani z przeciętnymi i słabymi uczniami (przepadną ich wysokie kompetencje). Sugerowany jest brak uczelni dla wybitnych. Są już w Polsce licea, które przyjmują i kształcą ambitnych olimpijczyków, a brakuje rozwiązań na szczeblu szkolnictwa wyższego. Uczestnicy badania wiedzą o indywidualnym toku nauczania, ale zgodnie z ich przekonaniem, jest to niemile widziane przez uczelnie i niesatysfakcjonujące ich samych rozwiązanie. Do wcześniej poruszanych kwestii obie grupy maturzystów miały podobny stosunek. Natomiast w obszarze kryteriów jakie biorą pod uwagę wybierając uczelnię oraz uwzględniając podejście do prestiżu i rankingów uwidoczniły się wyraźne różnice.

Respondenci zapytani: „jakie czynniki biorą państwo pod uwagę wybierając szkołę wyższą”, w obu grupach najczęściej odpowiadali „opinie studentów”,

które wyszukują na forach i ogólnie dostępnych stronach internetowych. Poproszeni o precyzyjniejsze podanie źródeł informacji znacząco podzielili się w swych wypowiedziach. W grupie matematyczno-informatycznej uczniowie precyzyjniej przedstawiali czynniki wpływające na wybór uczelni, dominowały wypowiedzi szczegółowo prezentujące źródła:

- statystyki – ile osób znajduje pracę po danej szkole,
- dane informujące o tym, jacy absolwenci jakich uczelni są najbardziej poszukiwani przez pracodawców,
- zestawienia średnich zarobków absolwentów danej uczelni,
- informacje przedstawiające ile osób ubiega się o przyjęcie, po to, by wybrać „uczelnię, na którą trudno się dostać – bo to dobrze rokuje”.

Respondenci analizowali oferowany w ramach kierunku i specjalności program nauki – „niewiele jest takich, które mi odpowiadają”, dużą wagę przywiązując do dostępności akademików. Tylko nieznacznie zwracano uwagę na lokalizację geograficzną miasta, w którym znajduje się uczelnia Respondenci przyznali, że nie uwzględniali: odległości od rodzinnego domu, dogodnych możliwości dojazdu i działań kulturalnych miasta. Zwracano jedynie uwagę na lokalizację branży związanej z wybranym kierunkiem studiów, gdy lepiej rozwijała się w okolicy danej uczelni, to stanowiła jej atut. Kilka osób wyraźnie podkreśliło „bardzo ważne jest, jak drogie jest dane miasto, nie wybiorę Warszawy, która jest droga, bo czemu miałabym studiować w Warszawie, kiedy mogę wybrać uczelnię o bardzo podobnym poziomie, bardzo podobnym prestiżu, w mieście tańszym? W innym mieście, gdzie koszty utrzymania będą znacznie niższe”.

W grupie matematyczno-informatycznej, po wymienieniu dosyć szczegółowych czynników wpływających na wybór uczelni, nie wspomniano o prestiżu i nikt nie powiedział o popularnych rankingach. Natomiast respondenci z grupy biologiczno-humanistycznej podkreślali, że „kluczowy jest prestiż i renoma” podając szereg argumentów, by zwrócić uwagę, jak wielkie ma to znaczenie. Zapytani jak definiują prestiż powiedzieli: „popularność i pozycja w rankingach”.

3.4. Prestiż i rankingi szkół wyższych

Liczne badania wskazują, że głównym czynnikiem decydującym o wyborze szkoły wyższej jest renoma i prestiż⁹. Dlatego zapytano respondentów grupy matematyczno-informatycznej „Czy nikt z państwa nie bierze pod uwagę rankingów? Absolwenci liceum, które przez ostatnie dwa lata z rzędu miało pierwsze miejsce w rankingu szkół średnich, nie biorą pod uwagę rankingów?” Pojawiły się następujące odpowiedzi:

⁹ Z. Dacko-Pikiewicz, K. Szczepańska-Woszczyn (red.), *Zarządzanie marketingiem w szkole wyższej. Komunikacja marketingowa uczelni*, WSB w Dąbrowie Górniczej, Dąbrowa Gór. 2010, s. 111.

- „myślę, że to najgorsza rzecz patrzeć na rankingi, szczególnie na rankingi ogólne”,
- „przecież jest różnica między jakością nauczania na poszczególnych wydziałach uniwersytetu i na przykład z tej dziedziny, która nas interesuje >może kuleć<”,
- „dla mnie też nie ma znaczenia ranking ogólny, no, chyba że ranking wydziałów”,
- „dla mnie ważna jest punktacja związana z oficjalną akredytacją”.

Tu warto zwrócić uwagę, że powyższa wypowiedź jest jedyną wzmianką o ocenach Polskiej Komisji Akredytacyjnej.

Respondenci grupy matematyczno-informatycznej raczej nie korzystają z rankingów szkół wyższych. Zupełnie inaczej do kwestii rankingów odnieśli się respondenci z klasy biologiczno-humanistycznej. Dla tej grupy słowa „prestizż”, „renoma” i „wysoka pozycja” w popularnych rankingach to synonimy. Jako bardzo ważny czynnik wyboru szkoły wyższej podają prestiż, rozumiany jako wysoka pozycja w rankingach, a na pytanie: „czy wiedzą państwo jakie czynniki są brane pod uwagę przy tworzeniu rankingu” niestety nie byli w stanie ich podać.

Respondenci przedstawili szereg argumentów i przekonywali o zasadności korzystania z kryterium prestiżu przy wyborze szkoły wyższej:

- „ważny jest prestiż, który definiuję poprzez to jak bardzo dana uczelnia jest popularna, bo to samo w sobie świadczy, jak trudno się tam dostać, jak wysoki jest próg punktowy, rankingi to nie to, można z nich korzystać, ale ważniejsze są opinie osób, które skończyły daną uczelnię i jakie są preferencje na rynku pracy”,
- „pierwsze co brałem pod uwagę to prestiż, jako to, co dodatkowego ta uczelnia może dać poza dyplomem: staże, wymiany. Ważna jest opinia absolwentów na temat danej uczelni, to oni weryfikują jakość uczelni”,
- „dla mnie najważniejszy jest prestiż uczelni, pozycja w rankingach, popularność, progi punktowe, poziom kształcenia”,
- „widzę pewną tendencję, bo jak pani zauważyła, rozmawia pani z przyszłymi lekarzami i prawnikami, a dla humanistów prestiż jest ważny dlatego, że na przedmioty humanistyczne na uniwersytetach, które nie stawiają wysokich wymagań pójdą ludzie, którzy nie będą spełniali wysokich standardów. Dla nas prestiż jest ważny, by mieć swoje środowisko, to brzmi okropnie, ale czasami jak stąd wychodzimy, to możemy mieć problemy, żeby nawet porozmawiać z ludźmi, którzy nie ukończyli naszej szkoły ani nawet o zbliżonym prestiżu”,
- „myślimy, że bardzo ważne są opinie naszych absolwentów, tej szkoły, oni są dobrym źródłem. Utrzymujemy z nimi dobre kontakty, je-

steśmy hermetycznym środowiskiem, poza tym przeszli taką samą rekrutację jak my, więc mają podobną wizję i standardy jak my, bo uczelnia na uczniu, który ma duże aspiracje może nie zrobić wrażenia, dlatego dla mnie najważniejsze są informacje od absolwentów naszej szkoły”.

Wybór uczelni poprzedzony jest trudnym procesem decyzyjnym. Szczególnie w przypadku edukacji wyższej, gdzie ów wybór wywiera wpływ na dalsze życie, karierę i czasem zarobki. Wykorzystując łatwo dostępne rankingi uczniowie wskazują je jako podstawę swojego wyboru. To znacząco minimalizuje dysonans decyzyjny i racjonalizuje ich postępowanie. Podważenie obiektywności tego punktu odniesienia sprawiło, że respondenci skupiali się na prestiżu i reputacji. Jak zauważają inni badacze, w przypadku reputacji „akcent położony jest na proces rozpowszechniania”¹⁰ opinii o danej jednostce wśród interesariuszy. Uczelnie, które zdobywają wysoką pozycję w popularnych rankingach, automatycznie zyskują ów pozytywny rozgłos. Trudniejsza jest sytuacja szkół wyższych, które według kryteriów opracowanych przez twórców rankingów zdobywają niewielką liczbę punktów.

4. Wnioski sformułowane na podstawie przeprowadzonych badań

Badane ujawniło poczucie wyobcowania absolwentów jednej z najlepszych szkół średnich w kraju. Wybitni uczniowie, laureaci olimpiad na skalę międzynarodową natrafiają na poziomie edukacji wyższej na problem w postaci braku wsparcia ich samych oraz ich zdolności. Respondentów nie satysfakcjonuje kontynuacja nauki poprzez indywidualny tok nauczania, oni chcą trafić do grupy rówieśników, którzy też są pasjonatami danej dziedziny nauki. Jak to ujął jeden z uczestników badania: „osobiście wolałbym chodzić do szkoły, gdzie o informatyce mogę porozmawiać z czterema osobami niż do szkoły, gdzie o informatyce mogę porozmawiać z jedną osobą”. Spostrzeżenie to powinno być wykorzystane przez polskie uczelnie jako szansa na rozwój i różnicowanie oferty. Zresztą warto przytoczyć więcej sugestii respondentów w zakresie zarządzania uczelniami:

- „uczelnia powinna pokazywać to, co ją odróżnia od innych, to, co czyni ją wyjątkową, pokazywać swą oryginalność” (wskazano na mechanizm różnicowania oferty),
- „żeby nie tyle zachwalały się, ale pokazały co potrafią, co praktycznie mogą zagwarantować”,

¹⁰ A.I. Baruk, *Marketing personalny jako instrument kreowania wizerunku ...*, op. cit., s. 33.

- „żeby mówiły >współpracujemy z takimi firmami, tu nasi studenci mają możliwość odbycia stażu, taką możliwość wyjazdu<”,
- powinni „zwracać uwagę na poszczególne kierunki”, chwalić się osiągnięciami konkretnych wydziałów,
- „uczelnie mogłyby pokazać >możesz ten kierunek studiować na uczelni X, Y, Z dostaniesz taką a taką wiedzę, która jest ustandaryzowana, ale u nas dodatkowo dostaniesz jeszcze to, to i to” (dodatkowe elementy do oferty podstawowej),
- „zapraszać absolwentów szkół średnich na >zwykłe zajęcia i wykłady<, nie tylko pokazówki w dniach otwartych; uczelnia stwierdza >chcemy naprawdę dobrych absolwentów<, to zaprosić najlepszych uczniów z takiej szkoły, by pokazać jak wygląda nauka, jak pracują, jaką mają kadrę, tworzyć takie wolne wykłady, ale wtedy gdy są studenci i normalny wykład, by zobaczyć jak to działa, bo pokazy i dni otwarte nic nie dają, my widzimy, że wszyscy się popisują”,
- „uczelnie powinny pokazać >konkretne specjalizacje<, że uczą danego kierunku i tak konkretnej specjalności, że od razu wiadomo, że ktoś kto poszukuje danego wykształcenia >musi tam pójść<” (*hidden champions strategy*),
- „uczelnie powinny świadczyć czynem, a nie tylko słowem, że zrealizowaliśmy taki a taki projekt, że studenci zajęli takie a takie miejsce w konkursie, z takim a takim projektem. Liczą się fakty, nie szeroka oferta, ale czasami trzy takie informacje są lepsze niż taka szeroka oferta”.

W trakcie wywiadów zogniskowanych w wielu wypowiedziach pojawiło się **marzenie o uczelni, która będzie autorytetem moralnym**, „zaangażowanie profesorów, *mentoring* nie tylko w zakresie przedmiotu, ale w obszarze całej edukacji, kariery”. Koresponduje to z opublikowanymi dwa lata temu wynikami badania A. Waszkiewicz przeprowadzonego wśród studentów i wykładowców siedmiu szkół wyższych¹¹. Wnioski z pracy A. Waszkiewicz pokazały, że najważniejsze dla badanych grup interesariuszy było to, by uczelnia była autorytetem moralnym – 62.74 średnich sum ocen. Na drugim miejscu, z wynikiem 54,05 średnich sum ocen, wskazano na funkcję edukacyjną, a na trzeciej pozycji z 43.36 średnich sum ocen uplasowało się postrzeganie uczelni, jako twórcy nauki i kultury. Tym samym do zbadanych przez A. Waszkiewicz dwóch grup interesariuszy szkół wyższych dopisać można absolwentów Liceum Akademickiego w Toruniu.

Podsumowując, z perspektywy absolwentów Liceum Akademickiego w Toruniu, uczelnie są miejscem realizacji ich pasji i przepustką do zdobycia wy-

¹¹ A. Waszkiewicz, *Wizerunek organizacji. Teoria i praktyka badania ...*, op. cit., s. 136.

marzonej, dobrze płatnej pracy. W założeniach respondentów, szkoły wyższe są ostoją autorytetu moralnego i naukowego, jednak komunikaty jakie do nich docierają weryfikują to postrzeganie. Wizerunek polskiej uczelni w umysłach badanych maturzystów nie jest najlepszy. Dominują obawy związane ze słabym przygotowaniem ich do pracy zawodowej, z niewystarczającym poziomem usług edukacyjnych i niskimi kompetencjami studiujących tam ludzi. W wyniku przeprowadzonych wywiadów można stwierdzić, że respondenci czują się skonsternowani, manipulowani i niedoinformowani. Respondenci wskazują na szum informacyjny, brak spójności w przekazach i uważają, że uczelnie robią wiele rzeczy na pokaz, by ich przyciągnąć, a później nie dbają o jakość oferowanych usług. Powyższe uwagi powinny stanowić inspirację dla władz uczelni do budowania oferty dydaktycznej ukierunkowanej na pozyskanie zdolnej i ambitnej młodzieży.

AGNIESZKA SKÓRA
Uniwersytet Warmiński-Mazurski w Olsztynie
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu UWM

Odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. w sprawach decyzji wydawanych przez władze wyższej uczelni na podstawie przepisów ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym

.....

Celem niniejszego opracowania jest analiza problematyki odpowiedniego stosowania przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (cyt. dalej jako „k.p.a.”)¹ w sprawach decyzji wydawanych przez władze wyższej uczelni na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (cyt. dalej jako „p.s.w.”)². Problematyka powyższa tylko fragmentarycznie poruszana jest w doktrynie prawniczej, zaś w orzecznictwie sądów administracyjnych nie ukształtowała się dotąd jedna, konsekwentna i spójna koncepcja odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. Powoduje to, że poszczególne problemy procesowe, wyłaniające się podczas wydawania wymienionych wyżej decyzji, rozstrzygane są *ad causam*. Osobnym i niezwykle spornym problemem – jakkolwiek z uwagi na ograniczone ramy niniejszego opracowania pozostawionym poza sferą rozważań – jest także zagadnienie odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. do wydawania innych, w tym także wewnątrzzakładowych, aktów administracyjnych³.

Zgodnie z treścią przepisu art. 207 ust. 1 p.s.w., do decyzji, o których mowa w art. 169 ust. 10 i 11 p.s.w. oraz art. 196 ust. 3 p.s.w., podjętych przez organy uczelni, kierownika studiów doktoranckich lub dyrektora jednostki naukowej w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów, a także w sprawach nadzoru nad działalnością uczelnianych organizacji studenckich oraz samorządu studenckiego i doktoranckiego, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego oraz przepisy

¹ Dz.U. t. jedn. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

² Dz.U. t. jedn. z 2012 r., poz. 572 ze zm.

³ Zob. m.in. postanowienie NSA z 19 maja 2010 r., I OSK 774/10, LEX nr 694361.

o zaskarżaniu decyzji do sądu administracyjnego. Należy także zwrócić uwagę na treść przepisu art. 207 ust. 4 cytowanej ustawy, wedle którego „przepis ust. 1 stosuje się także do decyzji podjętych przez komisję stypendialną i odwoławczą komisję stypendialną, o których mowa w art. 175 ust. 3 i art. 176 ust. 3 (p.s.w., przyp. autor)”. W tym brzmieniu przepis art. 207 p.s.w. obowiązuje od 1 października 2012 r.

Odpowiednie zastosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego dotyczy następujących aktów: (1) komisji rekrutacyjnych w sprawach przyjęcia na studia - jeżeli przeprowadzana jest rekrutacja (art. 169 ust. 10 p.s.w.); (2) kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej uczelni lub innego organu wskazanego w statucie w sprawach przyjęcia na studia - gdy wstęp na studia jest wolny (art. 169 ust. 11 p.s.w.); (3) komisji rekrutacyjnych w sprawach przyjęcia na studia doktoranckie (art. 196 ust. 3 p.s.w.); (4) podjętych przez organy uczelni, kierownika studiów doktoranckich lub dyrektora jednostki naukowej w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów; (5) w sprawach dotyczących nadzoru nad działalnością uczelnianych organizacji studenckich oraz samorządu studenckiego i doktoranckiego; (6) kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej w sprawie stypendium socjalnego, stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych oraz zapomogi dla studenta (art. 207 ust. 4 i art. 175 ust. 3 p.s.w.); (6) decyzji podjętych przez komisję stypendialną i odwoławczą komisję stypendialną, jeżeli uprawnienia w sprawach stypendium oraz zapomogi rektor, na wniosek właściwego organu samorządu studenckiego, przekazał wymienionym podmiotom (art. 207 ust. 4 i art. 176 ust. 3 p.s.w.).

Jak już zasygnalizowano, pierwszą kwestią – wymagającą rozstrzygnięcia – jest leżąca na styku prawa administracyjnego i teorii prawa – problematyka odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. Analiza orzeczeń sądów administracyjnych, a także Trybunału Konstytucyjnego pozwala na wyróżnienie dwóch zasadniczych kierunków orzekania. W świetle pierwszego z nich odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. „polega na zachowaniu przez organ minimum procedury administracyjnej, niezbędnej do załatwienia sprawy”⁴. Sądy nakładają zatem obowiązek respektowania pewnego minimum proceduralnego, nie utożsamiając „odpowiedniego stosowania” z obowiązkiem respektowania całości przepisów k.p.a. Tytułem przykładu, w wyroku z 4 września 2008 r., II SA/Op 154/08, WSA w Opolu stwierdził, iż „postępowanie w sprawie przyznania stypendium winno zachować ogólne podstawowe cechy postępowania administra-

⁴ Wyrok WSA w Gdańsku z 17 listopada 2011 r., III SA/Gd 364/11, cyt. za: www.nsa.gov.pl; wyrok NSA z 13 października 2011 r., I OSK 1304/11, cyt. za: www.nsa.gov.pl; wyrok WSA w Warszawie, z 8 grudnia 2006 r., I SA/Wa 1657/06 cyt. za: www.nsa.gov.pl. Por. też wyrok WSA w Bydgoszczy z 1 czerwca 2011 r., II SA/Bd 347/11, cyt. za: www.nsa.gov.pl.

cyjnego i respektować podstawowe jego założenia”⁵. Obowiązek zachowania „minimum procedury” bywa – w orzecznictwie i w doktrynie – „rozszerzany” o powinności: „zapewnienia gwarancji procesowych wynikających z przepisów k.p.a.”⁶ oraz „zagwarantowania ustawowych uprawnień strony”⁷. To ostatnie sformułowanie rozwinął nieco szerzej WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 1 czerwca 2011 r., II SA/Bd 347/11, w którym przyjął, iż „nakaz ten (tj. wynikający z dyspozycji art. 207 ust. 1 p.s.w., przyp. autor) należy rozumieć tak, że wszystkie gwarancje, jakie przysługują adresatowi decyzji administracyjnej na podstawie przepisów k.p.a., winny mieć zastosowanie także do adresata decyzji podjętych przez organy uczelni w indywidualnych sprawach studenckich, chyba że szczególne cechy sprawy wprost to uniemożliwiają”⁸.

W świetle drugiego kierunku orzekania, odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. polega na stosowaniu wszystkich przepisów k.p.a., poza wyjątkami, wyraźnie wskazanymi w ustawie. Przykładem tego stanowiska jest m.in. teza wyroku WSA w Łodzi z 23 września 2010 r., III SA/Łd 231/10⁹, w którym sąd ten stwierdził, iż przewidziane w przepisie art. 207 p.s.w. „»odpowiednie« stosowanie przepisów k.p.a., przesądza o szczególnym charakterze postępowania przed organami szkoły wyższej i o dopuszczalności jedynie pewnych odstępstw od uregulowanych w k.p.a. zasad. Ewentualne odstępstwa dotyczą jedynie kwestii związanych z realizacją trybu i zasad postępowania wynikających z przepisów ustawy z 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, regulujących postępowanie w sprawach o przyznanie stypendium, a organy nie mogą w sposób dowolny stosować ogólnych przepisów regulujących postępowanie administracyjne”.

Wskazane kierunki orzekania odmiennie określają zakres odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. Pierwszy z nich wskazuje, iż powinno zostać zapewnione jedynie „minimum procedury” administracyjnej, z zachowaniem gwarancji procesowych przysługujących stronie postępowania. Natomiast w świetle drugiego: odpowiednio należy stosować wszystkie przepisy k.p.a., poza wyjątkami wyraźnie wskazanymi w ustawie.

Pogląd uznający przepisy nakazujące „odpowiednie” stosowanie innych przepisów za przepisy odsyłające nie budzi współcześnie wątpliwości ani w teorii prawa, ani w nauce prawa administracyjnego. Brak natomiast jednolitego stanowiska w kwestii rozumienia wyrażenia „przepisy odsyłające”. W niniejszym opracowaniu odwołano się do poglądów J. Wróblewskiego, który pojęcie to ujmuje w znaczeniu wąskim oraz szerokim. Do „przepisów odsyłających”

⁵ Cyt. za: www.nsa.gov.pl.

⁶ Wyrok WSA w Gdańsku z 17 listopada 2011 r., III SA/Gd 364/11, cyt. za: www.nsa.gov.pl.

⁷ Wyrok NSA z 13 października 2011 r., I OSK 1304/11, cyt. za: www.nsa.gov.pl.

⁸ Cyt. za: www.nsa.gov.pl.

⁹ Cyt. za: www.nsa.gov.pl.

w znaczeniu wąskim wskazany autor zalicza „wszelkie przepisy prawa obowiązującego, które »odsyłają« do innych przepisów należących do systemu prawa (przepisy odsyłające systemowo)”¹⁰. Natomiast za przepisy odsyłające w znaczeniu szerokim (*sensu largo*) uznał on również przepisy odsyłające do „reguł nie należących do systemu prawa (przepisy odsyłające pozasystemowo)”¹¹. Natomiast niektórzy inni autorzy „przepisy odsyłające” ograniczają jedynie do przepisów odsyłających systemowo¹².

Struktura „przepisów odsyłających” pozwala na wyróżnienie w każdym z nich „zakresu odniesienia” (przez który należy rozumieć określenie, do jakiego zakresu wskazane przepisy są stosowane) oraz „przepisu odniesienia” (który wskazuje, jakie przepisy mają być stosowane)¹³. W teorii prawa przepisy nakazujące »odpowiednie stosowanie« uznawane są za przepisy odsyłające drugiego stopnia¹⁴. „Gdy przepis odsyłający będzie określał zakresy obowiązywania lub stosowania, nakazywał »odpowiednie stosowanie« przepisów odniesienia albo wyznaczał kompetencję ich stanowienia, powiemy, że te ostatnie są przepisami pierwszego stopnia, te pierwsze zaś przepisami drugiego stopnia”¹⁵. Rola przepisów nakazujących „odpowiednie” stosowanie innych przepisów „polega na tym, że wskazują one (...), które przepisy prawa należy stosować do wymienionych w nich przypadków. Przepisy te są więc normami o normach. Są to przepisy drugiego stopnia”¹⁶. Wskazuje się także na dwie cechy, które odróżniają je od innych przepisów odsyłających. Pierwsza cecha polega na tym, iż „»odesłanie« nie oznacza (...) określenia, gdzie zawarte jest sformułowanie przepisu odniesienia, który wzięty łącznie z przepisem odsyłającym da nam poszukiwaną regułę zachowania się adresata”. „Należy go [tj. przepis odniesienia – przyp. autora] »odpowiednio« zastosować, co wyraża konieczność dokonania oceny”¹⁷. Drugą cechą odróżniającą jest sama „struktura” odesłania, która „bywa odesłaniem do określonego konkretnie przepisu prawnego lub odesłaniem do ogólnie określonej grupy przepisów prawnych”¹⁸.

Powyższe ustalenia pozwalają na sformułowanie wniosku, wedle którego przepis art. 207 p.s.w. zaliczyć należy do przepisów odsyłających drugiego stop-

¹⁰ J. Wróblewski, *Przepisy odsyłające*, ZN UJ, Nauki Humanistyczno-Społeczne, Seria I, z. 35, Łódź 1964, s. 3.

¹¹ *Ibidem*.

¹² F. Studnicki, A. Łachwa, J. Fall, E. Stabrawa, *Odesłania w tekstach prawnych. Ku metodom ich zautomatyzowanej interpretacji*, ZN UJ, Prace Prawnicze, zesz. 136, Kraków 1990, s. 15.

¹³ J. Wróblewski, *Przepisy ...*, s. 3.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ J. Nowacki, *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa*, PiP 1964, zesz. 3, s. 373.

¹⁷ J. Wróblewski, *Przepisy ...*, s. 9–10.

¹⁸ *Ibidem*.

nia, gdyż odsyła do stosowania jedynie ogólnie określonych przepisów k.p.a i przepisów p.p.s.a.

Konkretyzacja norm prawa materialnego, dokonywana w procesie stosowania prawa jest różnicowana m.in. w zależności od kategorii podmiotów, którym powierzono kompetencję do „prowadzenia” takiego procesu. W sytuacji, gdy przepisy prawa *expressis verbis* nie wskazują danego organu jako organu administracji publicznej, a tak jest w przypadku organów uczelni wyższej, ustalenie jego statusu wymaga uwzględnienia opracowanych przez doktrynę „kryteriów określenia”¹⁹. Należy przede wszystkim „przyporządkować określony ustawowo zakres działania tego organu do jednej ze sfer działania państwa, wynikającej z zasady podziału władz”²⁰. Nie ulega wątpliwości, że zakresu działania organów wyższej uczelni nie można przyporządkować do sfery ustawodawczej ani sądowniczej. W świetle przepisu art. 4 ust. 1 p.s.w. uczelnia wyższa jest jednostką organizacyjną autonomiczną we wszystkich obszarach swojego działania na zasadach określonych w p.s.w., działającą w formie zakładu administracyjnego. NSA w wyroku z dnia 12 czerwca 2001 r., I SA 2521/00²¹, przyjął, że wyższa uczelnia jest jednostką organizacyjną powołaną do wykonywania zadań publicznych i uprawnioną do nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych. Z kolei Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach podkreśla, że przez autonomię szkół wyższych należy rozumieć „konstytucyjnie chronioną sferę wolności prowadzenia badań naukowych i kształcenia, w ramach obowiązującego porządku prawnego”²². Odwołując się zatem do przyjmowanej w nauce prawa administracyjnego klasyfikacji organów administracji publicznej, organy uczelni można określić jako organy administracji publicznej w ujęciu funkcjonalnym. Z tego względu można je zaliczyć do grupy organów i podmiotów wymienionych w art. 1 pkt 2 k.p.a., gdy są one z mocy prawa lub na podstawie porozumień powołane do załatwiania spraw indywidualnych w drodze decyzji.

Ze względu na autonomię „decyzja organów uczelni” to nie w pełni to samo co decyzja organu administracji²³, zaś przy ustalaniu, jakie przepisy powinny być odpowiednio stosowane przy jej wydawaniu, powinny być uwzględniane stosunki prawne zachodzące między studentem/doktorem (będącego destynatariuszem zakładu) a władzami zakładu administracyjnego, jakim jest szkoła wyższa. Zgodzić należy się zatem z poglądem E. Ury, iż ustawodawca

¹⁹ A. Wróbel (w:) A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, SIP LEX 2013, kom. do art. 1.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ LEX nr 54756.

²² E. Ury, *Ustawa – Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, SIP LEX 2013, kom. do art. 207 i cyt. tam orzecznictwo TK.

²³ *Ibidem*.

świadomie przyjął model zbliżony do administracyjnoprawnego, zarówno jeśli chodzi o charakter tych „decyzji organów uczelni”, jak i o realizację prawa studenta do sądu. Wydaje się jednak, że powierzenie podmiotom spoza struktury administracji publicznej wykonywania – w pewnych obszarach życia społecznego – funkcji organów administracji, powinno „mobilizować” je do stosowania praktyki powszechnie przyjmowanej (i ugruntowanej zarówno w piśmiennictwie, jak i w orzecznictwie sądowym) przed innymi organami administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym²⁴.

W teorii prawa podkreśla się, że odpowiednie stosowanie przepisów prawa nie ma charakteru jednolitego²⁵. Przyjmuje się, że z punktu widzenia uzyskiwanego rezultatu (efektu) „odpowiednie” stosowanie prawa polega na stosowaniu przepisów regulujących jeden zakres odniesienia do drugiego zakresu odniesienia: (1) „wprost”, (2) „ze zmianami”, (3) na niestosowaniu ich w ogóle²⁶. Z uwagi na rezultat zastosowania przepisów k.p.a. w sprawach decyzji wydawanych przez władze wydziału wyżej uczelni, niektóre przepisy k.p.a. znajdują zastosowanie „wprost”, inne „ze zmianami”, a część w ogóle nie znajduje zastosowania. Wniosek taki znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. I tak, wyroku z 8 grudnia 2009 r., II SA/OI 891/09²⁷, WSA w Olszynie przyjął, iż „odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. oznacza, iż pewne jego regulacje znajdują zastosowanie wprost, inne z pewnymi modyfikacjami, natomiast jeszcze inne z uwagi na specyfikę podmiotu jakim jest uczelnia publiczna nie będą miały zastosowania przed tym organem, który tylko pełni funkcję organu administracji publicznej w ściśle określonym zakresie spraw wyznaczonych w art. 207 ust. 1 p.s.w.”

Niestosowanie w ogóle przepisów k.p.a. będzie miało – po pierwsze – miejsce, gdy p.s.w. *expressis verbis* „stanowi inaczej”. Chodzi tu zatem o, raczej rzadkie, sytuacje w których istnieje wyraźny przepis p.s.w. przewidujący szczególne rozwiązania procesowe, tym samym *a limine* wyłączające stosowanie przepisów k.p.a. Sytuacje takie ustawodawca przewiduje m.in. w art. 175 ust. 2 zd. 2 p.s.w. i art. 176 ust. 2 p.s.w. Przepisy te „spłaszczają” tok instancji w sprawach stypendiów dla najlepszych studentów, przyznając stronie niedewolutywny środek prawny jakim jest wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Trudno znaleźć racjonalne uzasadnienie dla powyższego rozwiązania. W nauce postępowania administracyjnego przyjmuje się, że spłaszczenie toku instancji ma miejsce wtedy, gdy nad organem pierwszej instancji nie ma organu wyższego stopnia. Nato-

²⁴ Por. A. Skóra, *Glosa do wyroku SN z 12 grudnia 2003 r., III RN 135/03*, Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa z 2005 r., Nr 1-2, s. 33.

²⁵ J. Nowacki, *op. cit.*, s. 370.

²⁶ *Ibidem*, s. 370 i n.

²⁷ Cyt. za: www.nsa.gov.pl.

miast w sprawach stypendium takim organem „naturalnie” powinien być minister właściwy do spraw nauki. Niedewolutywny charakter wniosku powoduje ponadto, że w odniesieniu do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy nie będą miały zastosowania te przepisy o postępowaniu odwoławczym, które wiążą się z cechą dewolutywności odwołania, tj. art. 129 § 1 k.p.a., art. 132 k.p.a., 136 k.p.a., art. 138 § 2 k.p.a.

Inne szczególne rozwiązanie przewiduje art. 177 ust. 4 p.s.w., zgodnie z treścią którego „decyzje wydane przez komisje stypendialne i odwoławcze komisje stypendialne, o których mowa w art. 175 ust. 3 [tj. decyzji w sprawie stypendium socjalnego, w sprawie stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych, w sprawie zapomogi, w sprawie stypendium dla najlepszych studentów, przyp. autora] i art. 176 ust. 3, podpisują przewodniczący tych komisji lub działający z ich upoważnienia wiceprzewodniczący”. Jest to istotny wyjątek od utrwalonej na gruncie k.p.a. zasady²⁸, iż decyzje organów kolegialnych podpisują wszystkie podmioty, które stanowią skład orzekający w sprawie, z podaniem ich imion, nazwisk oraz zajmowanych stanowisk²⁹. Można zatem stwierdzić, że w przepisie art. 177 ust. 4 p.s.w. ustawodawca *expressis verbis* uznał, że celowe byłoby normatywne zróżnicowanie procedury „opatrywania podpisem” decyzji wydawanych przez podmioty będące organami administracji publicznej. Takie rozwiązanie jest zapewne konsekwencją założenia, iż organy kolegialne, jakimi są komisje stypendialne i odwoławcze komisje stypendialne znajdują się – jak już była o tym mowa wcześniej – poza strukturą administracji publicznej, nie będąc wyspecjalizowanym organem, powołanym wyłącznie do sprawowania funkcji orzeczniczej, a funkcje orzecznicze z zakresu administracji publicznej stanowią jedynie wycinek jego ustawowych zadań. Rozwiązanie powyższe nie wydaje się najszcześliwsze, gdyż trzeba podkreślić, iż sporządzenie i podpisanie decyzji nie jest tylko zabiegiem czysto technicznym, tj. „odtworzeniem” jej treści wyrażonej np. w protokole posiedzenia komisji. Decyzje wydawane przez organ kolegialny stanowią wyraz woli członków składu orzekającego i z tego względu złożenie podpisu przez wszystkie podmioty uczestniczące w jej podjęciu stanowi przede wszystkim potwierdzenie jej podjęcia³⁰.

Z kolei przepis art. 177 ust. 6 p.s.w. („w ramach nadzoru ... odpowiednio kierownik podstawowej jednostki organizacyjnej lub rektor może uchylić decyzję komisji stypendialnej lub odwoławczej komisji stypendialnej niezgodną z przepisami ustawy lub regulaminem, o którym mowa w art. 186 ust. 1”) można uznać za przykład szczególnego trybu nadzwyczajnego, będącego *lex specialis* w stosunku do rozwiązań k.p.a.

²⁸ Zob. A Skóra, *Glosa ...*, s. 32 i cyt. tam literatura oraz orzecznictwo sądowe.

²⁹ Zob. szerzej m.in. A. Skóra, *Glosa ...*, s. 33.

³⁰ *Ibidem*.

Niestosowanie przepisów k.p.a. w postępowaniach w sprawach indywidualnych zakończonych wydaniem decyzji administracyjnej będzie miało także miejsce, gdy przepisy te powinny zostać pominięte ze względu na odmienność konstrukcji, zasad, czy istoty tego postępowania. Jak bowiem trafnie stwierdził cytowany powyżej WSA w Olsztynie w wyroku z 8 grudnia 2009 r., II SA/OI 891/09,

„odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. oznacza, iż pewne jego regulacje znajdują zastosowanie wprost, inne z pewnymi modyfikacjami, natomiast jeszcze inne z uwagi na specyfikę podmiotu jakim jest uczelnia publiczna nie będą miały zastosowania przed tym organem, który tylko pełni funkcję organu administracji publicznej w ściśle określonym zakresie spraw wyznaczonych w art. 207 ust. 1 p.s.w.”³¹.

Nie znajdują zatem w ogóle zastosowania m.in. przepisy: art. 30 § 3- 5 k.p.a., art. 49 k.p.a., gdyż p.s.w. nie wprowadza przepisu zezwalającego na ogłaszanie decyzji przez obwieszczenie, przepisy o ugodowym załatwianiu spraw spornych, gdyż interesy stron mogą być najwyżej konkurencyjne, lecz nigdy sporne (art. 13 oraz 114-122 k.p.a.).

Ze zmianami – wynikającymi ze specyficznej struktury szkoły wyższej – może być stosowany przepis art. 25 k.p.a., regulujący kwestię wyłączenia organu od załatwienia sprawy dotyczącej interesów majątkowych. Przepis art. 29 k.p.a., określający jakie podmioty mogą być stronami postępowania, może być także stosowany ze zmianami, których źródłem jest to, że adresatem decyzji wymienionych w art. 207 p.s.w. może być jedynie osoba fizyczna (rekrutant, student, doktorant). Ze zmianami stosowane także być powinny przepisy art. 107 k.p.a. W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych, „decyzje organów uczelni w kontekście wyrażonej w art. 77 ust. 5 Konstytucji RP zasady autonomii szkół wyższych nie muszą spełniać tak surowych kryteriów jak decyzja organu administracji publicznej, (...) jednak skoro zostały poddane kontroli pod względem zgodności z prawem prowadzonej przez sąd administracyjny, muszą spełniać przynajmniej podstawowe wymogi umożliwiające przeprowadzenie tej kontroli”³². Wydaje się, że przede wszystkim należy zagwarantować samą formę decyzji jako rozstrzygnięcia o sprawie indywidualnej (art. 107 k.p.a.). Zdarza się bowiem w praktyce szkoły wyższej, że decyzja właściwego organu sprowadza się do sformułowań: „zgoda”/”odmawiam” umieszczonych na podaniu studenta (doktoranta). Natomiast w przypadkach, gdy decyzja została sporządzona jako osobny dokument, zauważyć można niekiedy niewłaściwe sformułowanie treści

³¹ Cyt. za: www.nsa.gov.pl.

³² Wyrok WSA w Krakowie z 16 stycznia 2013 r., III SA/Kr 661/12, cyt. za: www.nsa.gov.pl; wyrok WSA w Poznaniu z 23 lipca 2008 r., IV SA/Po 660/07, cyt. za: www.nsa.gov.pl

rozstrzygnięcia decyzji, które nie przyjmuje stanowczego charakteru (np. „informuję o przyznaniu stypendium”). Brzmienie takie jest wadliwe, z uwagi na fakt, iż zarówno w doktrynie prawa administracyjnego, jak i w praktyce sądów administracyjnych nie budzi wątpliwości pogląd, iż osnowa (in. rozstrzygnięcie) decyzji powinna przybrać charakter stanowczy (m.in. „udzielam zgody na ...”, „wyrażam zgodę na ...”, „przyznaję stypendium”, „odmawiam przyznania zapomogi”).

W orzecznictwie sądowym oraz w literaturze przedmiotu³³ utrwalili się poglądy, iż wśród przepisów k.p.a. mających odpowiednie zastosowanie należy wyróżnić przepisy określające zasady ogólne postępowania administracyjnego. Szczególne znaczenie mają – stosowane wprost: zasada prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a., art. 77 § 1 k.p.a., art. 80 k.p.a.)³⁴, zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art. 15 k.p.a.)³⁵ oraz zasada przekonywania (in. informowania – art. 11 k.p.a.). Wydaje się, że odpowiednie zastosowanie powinny znaleźć także inne zasady ogółem wyrażone w przepisach art. 6 – 16 k.p.a., z wyłączeniem art. 13 k.p.a. W szczególności odpowiednie zastosowanie znajdzie przepis art. 6 i art. 7 *in principio* k.p.a., wyrażające zasadę praworządności. Stwierdzić bowiem należy, iż żaden organ administracji publicznej, niezależnie od tego, czy mamy do czynienia z organem administracji w znaczeniu ustrojowym, czy funkcjonalnym (jak w analizowanym przypadku) nie może działać z naruszeniem tej zasady. Pośrednio zdaje się na to wskazywać wyrok WSA w Olsztynie z 12 października 2010 r., II SA/Ol 779/10³⁶, wedle którego „organy uczelni (...) związane są przepisami kodeksu (postępowania administracyjnego, przyp. autora), a nie niezgodnymi z k.p.a. przepisami uchwały uczelni”. Związanie zasadą praworządności powoduje, iż wprost znajdują zastosowanie przepisy k.p.a. dotyczące ustalenia właściwości (art. 19 k.p.a.), przekazania podania organowi właściwemu bądź zwrotu podania wnoszącemu (art. 65 i 66 k.p.a.).

Do jednego z aspektów zasady prawdy materialnej (wyrażonej w art. 7 i 77 k.p.a.), nawiązuje WSA w Bydgoszczy w wyroku z 23 października 2012 r., II SA/Bd, stwierdzając, że podczas ustalania wysokości, przyznawania i wypłacania świadczeń pomocy materialnej dla studentów (o ile tego nie precyzuje regulamin studiów) komisje stypendialne powinny orzekać według stanu prawnego i stanu faktycznego istniejącego w momencie podejmowania decyzji³⁷.

³³ E. Ura, *Ustawa – Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, SIP LEX 2013, kom. do art. 207.

³⁴ Zob. m.in. wyrok NSA w Opolu z 4 września 2008 r., II SA/Op 154/08, cyt. za: www.nsa.gov.pl (wyrok dotyczył przyznania stypendium).

³⁵ Por. uzasadnienie wyroku NSA z 29 czerwca 2011 r., II OSK 1147/10, cyt. za: www.nsa.gov.pl; wyrok NSA z 1 października 2009 r., II FSK 658/08, cyt. za: www.nsa.gov.pl.

³⁶ Cyt. za: www.nsa.gov.pl.

³⁷ Cyt. za: www.nsa.gov.pl.

Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych pozwala na stwierdzenie, że wprost znajdują także zastosowanie przepisy regulujące m.in. obligatoryjne umorzenie postępowania administracyjnego (art. 105 k.p.a.)³⁸, wyłączenie pracownika organu administracji publicznej (art. 24 § 1 k.p.a.)³⁹, o bezczynności i przewlekłości postępowania (art. 37-38 k.p.a.)⁴⁰, typy rozstrzygnięć organu odwoławczego (art. 138 k.p.a.)⁴¹, wniosek o cofnięcie odwołania i obowiązki organu wynikające dla niego z takiego stanu (art. 137 k.p.a.)⁴². W kwestii odpowiedniego stosowania przepisu art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. wypowiedział się WSA w Białymstoku w wyroku z 24 maja 2012 r., II SA/Bk 180/12⁴³. W wyroku z 8 grudnia 2009 r., II SA/OI 891/09⁴⁴, WSA w Olsztynie zajął stanowisko w kwestii odpowiedniego stosowania art. 24 § 3 k.p.a. w przypadku wystąpienia z wnioskiem o wyłączenie pracownika pełniącego funkcję piastuna organu jakim jest rektor uczelni⁴⁵. Wprost mogą znaleźć także zastosowanie przepisy o trybach nadzwyczajnych z art. 145 k.p.a.⁴⁶, 145a k.p.a. i art. 156 k.p.a.⁴⁷

Moim zdaniem, wprost znajdują także zastosowanie przepisy wskazujące, jakim podmiotom przysługuje przymiot strony postępowania (art. 28 k.p.a., art. 30 § 1 oraz 30 § 2 k.p.a.), przepisy o udziale organizacji społecznej w postępowaniu (art. 31 k.p.a.), o pełnomocnictwie (art. 32-33 § 4 k.p.a.), 34 k.p.a., określające terminy załatwiania spraw (art. 35 k.p.a.). Wprost znajdują też zastosowane przepisy *stricte* technicznoprocesowe dotyczące sporządzania protokołu, adnotacji oraz wezwań. Podzielić należy w całej rozciągłości pogląd P. Dańczaka,

³⁸ Wyrok WSA w Lublinie z 24 maja 2011 r., III SA/Lu 79/11, cyt. za: www.nsa.gov.pl.

³⁹ Wyrok WSA w Białymstoku z 24 maja 2012 r., II SA/Bk 180/12, cyt. za: www.nsa.gov.pl. (chodziło o odpowiednie stosowanie przepisu art. 24 § 1 k.p.a.).

⁴⁰ Z wyjątkiem przepisów, gdy „w bezczynności w załatwieniu sprawy administracyjnej rozstrzyganej decyzją administracyjną pozostaje rektor uczelni publicznej stronie skarżącej przysługuje bezpośrednio skarga na bezczynność tego organu do sądu administracyjnego, gdyż w postępowaniu przed tym organem zgodnie z ustawą o szkolnictwie wyższym oraz Kodeksem postępowania administracyjnego nie służy żadne środki zaskarżenia służące zwalczaniu bezczynności tego organu w drodze administracyjnej” (wyrok WSA w Olsztynie z 1 października 2009 r., II SAB/OI 35/09, cyt. za: www.nsa.gov.pl).

⁴¹ Wyrok WSA w Olsztynie z 1 października 2009 r., II SAB/OI 35/09, cyt. za: www.nsa.gov.pl.

⁴² Wyrok WSA w Olsztynie z 1 października 2009 r., II SAB/OI 35/09, cyt. za: www.nsa.gov.pl.

⁴³ „Przepis art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. wobec odesłania w art. 207 ust. 2 p.s.w. do odpowiedniego stosowania art. 127 § 3 k.p.a. dotyczy m.in. pracowników działających z upoważnienia rektora”, cyt. za: www.nsa.gov.pl.

⁴⁴ LEX nr 969443.

⁴⁵ „Nie sposób w oparciu o zapis art. 207 ust. 1 p.s.w. przyjąć, że instytucja wynikająca z art. 24 § 3 k.p.a. może znaleźć zastosowanie w przypadku wystąpienia z wnioskiem o wyłączenie pracownika pełniącego funkcję piastuna organu jakim jest rektor uczelni. Stanowisko to nie wyklucza możliwości odpowiedniego zastosowania regulacji wynikającej z art. 24 § 3 k.p.a. w odniesieniu do innych pracowników uczelni, nie pełniących funkcji organu - rektora uczelni”.

⁴⁶ Zob. m.in. wyrok NSA z 22 grudnia 1999 r., I SA 841/99, OSP 2002, Nr 5, poz. 71.

⁴⁷ Zob. m.in. wyrok WSA w Szczecinie z 19 listopada 2008 r., II SA/Sz 621/08, cyt. za: www.nsa.gov.pl.

wedle którego komunikowanie decyzji administracyjnych, wydawanych przez organy szkół wyższych, winno następować w formie pisemnej (względnie elektronicznej), za potwierdzeniem odbioru, przynajmniej tak długo, jak ustawodawca sam nie przewidzi odstępstw od tej reguły⁴⁸, co pozwala na stwierdzenie, iż odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy o doręczeniach (art. 39-48 k.p.a.). Wprost znajdzie zastosowanie przepis art. 109 § 1 k.p.a., w świetle którego decyzję doręcza się stronom na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Natomiast ustnie decyzja może być ogłoszona stronom, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji (w art. 14 § 2 w zw. z art. 109 § 2 k.p.a.). Zgodzić się należy również z poglądem P. Dańczaka, wedle którego „każda decyzja (...) wiąże wydający ją organ od momentu doręczenia lub ogłoszenia stronie. Nie ma specjalnych powodów, dla których decyzje z zakresu szkolnictwa wyższego miałyby wymykać się tej zasadzie”⁴⁹.

Na zakończenie niniejszych rozważań stwierdzić należy, że przepis nakazujący odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. nie ogranicza się – jak wskazano – jedynie do stosowania przepisów o ogólnym postępowaniu administracyjnym. Należy bowiem zauważyć, że oprócz tego postępowania, stanowiącego „trzon” kodeksu, k.p.a. reguluje także trzy inne procedury, niebędące postępowaniami administracyjnymi, tj. postępowanie o wydanie zaświadczenia, postępowanie skargowe i/lub wnioskowe oraz o ustalenie właściwości. Nie ulega wątpliwości odpowiednie stosowanie przepisów działu VII k.p.a. regulującego podstawowe kwestie związane z wydawaniem zaświadczeń oraz działu VIII k.p.a. – w sprawie skarg i wniosków.

⁴⁸ P. Dańczak, Glosa do wyroku NSA z 6 sierpnia 2010 r., I OSK 673/10, Glosa LEX/el. 2010.

⁴⁹ *Ibidem*.

Postępowanie w sprawie przyznania środków w ramach programu „Diamentowy grant”

.....

1. Wprowadzenie

Art. 187a ustawy z dnia 27 lipca 2005 roku – Prawo o szkolnictwie wyższym¹ stworzył możliwość otrzymania przez wybitnie uzdolnionych absolwentów studiów licencjackich i inżynierskich oraz studentów jednolitych studiów magisterskich po ukończeniu trzeciego roku studiów środków na badania naukowe w ramach programu „Diamentowy grant”. Zgodnie z uzasadnieniem nowelizacji p.s.w., która wprowadziła przytoczony przepis, jego celem jest stworzenie specjalnej ścieżki dla wybitnie uzdolnionych studentów, która pozwoli – m. in. przez zapewnienie odpowiednich środków finansowych – na rozpoczęcie przez nich zaawansowanych badań naukowych zaraz po ukończeniu studiów licencjackich lub trzeciego roku jednolitych studiów magisterskich². Zgodnie z art. 13 ust. 1 u.z.f.n.³ środki na realizację programu „Diamentowy grant” Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego przyznaje w drodze decyzji. Do postępowania w sprawie przyznania środków w ramach programu „Diamentowy grant” stosuje się więc wprost przepisy kodeksu postępowania administracyjnego⁴. Praktyczne stosowanie tej normy rodzi jednak szereg istotnych problemów, do których w szczególności można zaliczyć: konstrukcję strony postępowania, charakter prawny opinii zespołu specjalistycznego i zespołu odwoławczego, zakres

¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 572 ze zm.; dalej: p.s.w.

² Zob. uzasadnienie do druku nr 3391, Sejm VI kadencji, <http://orka.sejm.gov.pl>, 25.09.2013.

³ Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki, Dz. U. Nr 96, poz. 615 ze zm.; dalej: u.z.f.n.

⁴ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 stycznia 2013 r., V SA/Wa 2213/12.

ponownego rozpoznania sprawy w przypadku złożenia wniosku o jej ponowne rozpatrzenie oraz możliwość przyjęcia, że po stronie wszystkich podmiotów, które złożyły wniosek, zachodzi współuczestnictwo.

2. Strona postępowania

Zgodnie z art. 28 k.p.a.⁵ stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Określony przez przywołany przepis sposób ustalania kręgu stron postępowania ma zastosowanie do wszystkich postępowań normowanych przez k.p.a., a jego wyłączenie może nastąpić tylko na podstawie wyraźnego przepisu ustawy⁶. Warto podkreślić, że zaaprobowane w literaturze przedmiotu jest dokonywanie rozszerzającej wykładni art. 28 k.p.a.⁷. Jak należy bowiem przyjąć, sensem postępowania administracyjnego jest jak najszersze zapewnienie procesowej ochrony prawnie uznanym interesom jednostki, a spełnienie tego celu zapewnia właśnie możliwie szerokie ustalanie kręgu stron postępowania. Takie ujęcie znajduje również oparcie w wartościach konstytucyjnych, a w szczególności w wyprowadzanym z zasady demokratycznego państwa prawnego prawie do procesu⁸. Jak wskazuje bowiem A. Jakubowski, z jego treści wynika, że wszelkie ewentualne wątpliwości w przedmiocie możliwości przypisania interesu prawnego określonej podmiotowi powinny być w myśl zasady *in dubio pro actione* rozstrzygane na rzecz stwierdzenia jego występowania po stronie zainteresowanej tym jednostki⁹. Wypada jednocześnie zauważyć, że w orzecznictwie¹⁰ i w doktrynie¹¹ przyjmuje się, że wspomniany w art. 28 k.p.a. interes prawny powinien wynikać z przepi-

⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.; dalej: k.p.a.

⁶ Por. A. Wróbel [w:], M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 255; J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 189-190.

⁷ Zob. A. Jakubowski, *Glosa do uchwały NSA z dnia 5 grudnia 2011 r., II OPS 1/11*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 3, s. 85.

⁸ Zob. B. Adamiak, *Prawo do procesu na drodze administracyjnej jako gwarancja realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego*, [w:] J. Posłuszny, Z. Czarnik, R. Sawuła, *Instytucje procesu administracyjnego i sądownictwa administracyjnego*, Przemyśl-Rzeszów 2009, s. 29.

⁹ A. Jakubowski, *op. cit.*, s. 85.

¹⁰ Zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2012 r., I OSK 1124/11; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 kwietnia 2010 r., I OSK 932/09; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lipca 2007 r., I OSK 1559/06.

¹¹ Zob. A. Wróbel [w:], M. Jaśkowska, A. Wróbel, *op. cit.*, s. 254.

sów prawa powszechnie obowiązującego. Konsekwencją tego poglądu musi być uznanie, że również ewentualne wyłączenia pewnej grupy podmiotów z kręgu stron muszą wynikać z norm tego rodzaju, nie zaś aktów prawa wewnętrznego. Na gruncie obecnej regulacji prawnej Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego ustala krąg stron postępowania w sprawie przyznania środków w ramach programu „Diamantowy grant” na podstawie wydanego z powołaniem się na art. 27 ust. 2 u.z.f.n. komunikatu w sprawie jego ustanowienia¹². Stosownie bowiem do pkt II Komunikatu o przyznanie środków finansowych w ramach programu mogą ubiegać się wyłącznie jednostki naukowe, o których mowa w art. 2 pkt 9 lit. a-d u.z.f.n., a zatem nie osoby fizyczne (studenci, których dotyczy konkurs). Zgodnie zaś z pkt III.5 Komunikatu środki finansowe w ramach programu na podstawie decyzji ministra są przyznawane jednostce naukowej, a nie zainteresowanemu studentowi. W ocenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, jak również Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie¹³, przytoczone regulacje wyłączają możliwość uznania za stronę tego postępowania studenta lub absolwenta, który jest autorem wniosku i do którego ostatecznie mają trafić środki finansowe przyznane jednostce naukowej w decyzji. Jak należy sądzić, w żadnym wypadku nie można przyjąć, że przytoczone przepisy aktu prawa wewnętrznemu obowiązującego, jakim jest komunikat, wyczerpują zakres norm, z których może i powinien być wyinterpretowany interes prawny, stanowiący podstawę do dopuszczenia do udziału w charakterze strony w postępowaniu w sprawie przyznania środków w ramach programu „Diamantowy grant”. Trzeba bowiem w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na treść przepisów prawa powszechnie obowiązującego, stanowiących podstawę ustanowienia tego programu. Zgodnie bowiem z literalnym brzmieniem art. 187a p.s.w. środki na badania naukowe w drodze konkursu w ramach programu „Diamantowy grant” mogą otrzymać wybitnie uzdolnieni studenci lub absolwenci, nie zaś jednostki naukowe. Podobnie stosownie do art. 5 pkt 10a u.z.f.n. ustanowienie programu „Diamantowy grant” służy tworzeniu warunków rozwoju naukowego wybitnie uzdolnionych studentów lub absolwentów, nie zaś np. zwiększeniu potencjału badawczego jednostek naukowych. Analiza przytoczonych norm pozwala przyjąć, że wskazują one wyraźnie pewien prawnie chroniony cel, jakim jest finansowe wsparcie rozwoju naukowego wybitnie uzdolnionych studentów lub absolwentów. Jest on realizowany w stosunku do konkretnych osób (nie więcej niż 100), wylanianych w postępowaniu konkursowym, w którym to właśnie ich osiągnięcia i koncepcje badań naukowych, a nie jednostki naukowej składającej

¹² Komunikat Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 27 października 2011 r. o ustanowieniu programu pod nazwą „Diamantowy grant”, M.P. Nr 98, poz. 999.

¹³ Zob. postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 lipca 2013 r., V SAB/Wa 19/13.

wnioszek, podlegają ocenie. Innymi słowy, postępowanie w sprawie przyznania środków w programie „Diamentowy grant” służy przyznaniu określonej, konkretnej korzyści studentowi lub absolwentowi, nie zaś jednostce naukowej. Jej rola w tym postępowaniu, stosownie do przepisów u.z.f.n. i treści komunikatu, sprowadza się bowiem do roli swoistego operatora organizacyjno-finansowego. Prowadzi to do konkluzji, że choć sam zainteresowany student lub absolwent nie może złożyć wniosku o przyznanie środków w konkursie „Diamentowy grant”, to jest stroną postępowania administracyjnego prowadzonego w tej sprawie przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Trzeba bowiem pamiętać, że w postępowaniu administracyjnym przymiot ten – stosownie do art. 28 k.p.a. – przysługuje nie tylko podmiotowi, o którego prawach i obowiązkach decyzja rozstrzyga wprost, ale także temu, o którego prawach i obowiązkach decyzja nie rozstrzyga bezpośrednio, a jedynie oddziałuje na nie wskutek powiązania sytuacji prawnej adresata decyzji z tym podmiotem¹⁴. Taka sytuacja zaś zachodzi właśnie między jednostką naukową a studentem lub absolwentem, który ma prowadzić badania za środki przyznane w konkursie „Diamentowy grant”. Stanowisko to znajduje uzasadnienie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wskazał, że zainteresowanemu studentowi (absolwentowi) przysługuje przymiot strony w postępowaniu prowadzącym do przyznania środków w programie „Diamentowy grant”. Zdaniem Sądu wynika to z faktu, że wspomniane postępowanie jest ukierunkowane na ukształtowanie stosunków prawnych między jednostką składającą wniosek a studentem (absolwentem), tak aby w razie uzyskania decyzji przyznającej wnioskowane świadczenie jednostka ta mogła zawrzeć ze studentem (absolwentem) umowę i przekazać mu stosowne środki finansowe.¹⁵

Pozwala to w konsekwencji przyjąć, że w toku postępowania Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego jest obowiązany zapewnić czynny udział nie tylko jednostce naukowej, ale także zainteresowanemu studentowi lub absolwentowi, jak również – co istotne – że może on samodzielnie złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Konstatacja ta rzutuje również na zagadnienie legitymacji do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję ministra w sprawie przyznania lub odmowy przyznania środków w konkursie „Diamentowy grant”. W literaturze przyjmuje się, że interes prawny w zaskarżeniu, o którym mowa w art. 50 p.p.s.a., nie jest tożsamy z tym przewidzianym w art. 28 k.p.a. Ma on szerszy zakres, ale w każdym wypadku przysługuje on tym podmiotom, którym w postępowaniu administracyjnym poprzedzającym wydanie zaskarżonego aktu

¹⁴ Zob. A. Wróbel [w:], M. Jaśkowska, A. Wróbel, *op. cit.*, s. 267.

¹⁵ Zob. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 listopada 2013 r., II GSK 1824/13; postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 lutego 2014 r., II GSK 9/14.

można było przypisać interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a.¹⁶. Pozwala to więc przyjąć, że skoro zainteresowany student lub absolwent jest stroną w postępowaniu w sprawie przyznania środków w konkursie „Diamantowy grant”, to może on również złożyć skargę do sądu na akt kończący to postępowanie lub bezczynność w jego wydaniu.¹⁷

3. Charakter prawny opinii zespołu specjalistycznego i zespołu odwoławczego

Drugi problem stanowi charakter prawny opinii zespołów, biorących obligatoryjnie udział w postępowaniu pierwszoinstancyjnym (zespół specjalistyczny) oraz postępowaniu odwoławczym (zespół odwoławczy) w sprawie przyznania środków w ramach programu „Diamantowy grant”. W pierwszej kolejności powstaje wątpliwość, czy opinie te mają walor stanowiska, o którym mowa w art. 106 k.p.a. Udzielenie twierdzącej odpowiedzi na to pytanie pozwoliłoby przyjąć, że mogą one być odrębnie kwestionowane w drodze zażalenia. W literaturze przedmiotu podnosi się, że art. 106 k.p.a. zawiera procesową regulację instytucji współdziałania organów¹⁸. Powinna ona znaleźć zastosowanie wówczas, gdy załatwienie danej sprawy nie mieści się w zakresie działania jednego organu administracji publicznej (pionu organizacyjnego), natomiast zawiera się w zakresie działania dwóch lub więcej organów w różnych pionach organizacyjnych¹⁹. Współdziałanie zachodzi więc między dwoma prawnie odrębnymi organami, w szczególności z różnych resortów lub szczebli administracji, o przecinających się – ze względu na treść norm prawa materialnego – zakresach właściwości rzeczowej²⁰. W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że stosownie do art. 52 ust. 1 pkt 1 u.z.f.n. zarówno zespół specjalistyczny, jak i zespół odwoławczy jest powoływany przez ministra, który jednocześnie – zgodnie z art. 52 ust. 4 u.z.f.n. – w drodze zarządzenia określa ich zadania, skład i tryb pracy. Takie ukształtowanie pozycji ustrojowej tych zespołów pozwala stwierdzić, że stanowią one

¹⁶ Zob. A. S. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 212-213; A. Wróbel, [w:] K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne*, Kraków 2003, s. 304.

¹⁷ Zob. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 listopada 2013 r., II GSK 1824/13; postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 lutego 2014 r., II GSK 9/14; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 4 marca 2014 r., V SAB/Wa 4/14.

¹⁸ Zob. A. Wróbel [w:], M. Jaśkowska, A. Wróbel, *op.cit.*, Warszawa 2011, s. 632.

¹⁹ Zob. S. Biernat, *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław 1979, s. 78.

²⁰ Zob. K. Strzępek, *Współdziałanie organów w stosowaniu prawa*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 4, s. 61-62.

wyspecjalizowaną część aparatu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, stworzoną dla zapewnienia mu fachowej, merytorycznej pomocy w postępowaniu prowadzonym w sprawie przyznania środków w ramach programu „Diamentowy grant”. Tym samym, należy przyjąć, że zespoły te nie spełniają kryterium wyodrębnienia ustrojowego, niezbędnego dla stosowania do jego opinii lub oceny art. 106 k.p.a., a tym samym ich opinii nie można kwestionować w drodze zażalenia²¹. Jaki więc charakter mają w analizowanym postępowaniu opinie tych zespołów? Wydaje się, że Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego powinien je potraktować jako część materiału dowodowego w sprawie i przeprowadzić ich ocenę stosownie do odpowiednich przepisów k.p.a.²². Taki status wspomnianych opinii rzutuje na obowiązki Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w zakresie uzasadnienia decyzji. Skoro bowiem opinie zespołu specjalistycznego i zespołu odwoławczego stanowią jedynie element materiału dowodowego w sprawie i podlegają ocenie organu, to trzeba przyjąć, że uzasadnienie rozstrzygnięcia w sprawie przyznania środków w ramach programu „Diamentowy grant” nie może stanowić prostego odzwierciedlenia opinii i jej uzasadnienia. Przeciwnie, minister ma obowiązek w uzasadnieniu szczegółowo przeanalizować i ocenić opinię zespołu.

4. Zakres ponownego rozpoznania sprawy

Trzeci problem wiąże się z zakresem ponownego rozpoznania sprawy w przypadku złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, o który mowa w art. 14 ust. 1 u.z.f.n. W praktyce Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego ogranicza się do oceny zgodności rozstrzygnięcia pierwszoinstancyjnego z przepisami u.z.f.n. i komunikatu oraz wydanego na jego podstawie ogłoszenia o konkursie, a zatem – w istocie – do dokonania kontroli legalności decyzji. Nie przeprowadza on więc pełnego, merytorycznego rozpatrzenia sprawy, do którego zobowiązuje go wynikająca z art. 15 k.p.a. zasada dwuinstancyjności²³. Dyrektywa ta ma dwa aspekty: materialny, który przejawia się w możliwości żądania przez stronę ponownego rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej będącej przedmiotem postępowania oraz formalny, który wyraża się w konstrukcji toku instancji, tj. łącznym działaniu dwóch instancji administracyjnych²⁴. O ile jednak przepisy u.z.f.n., wprowadzając jako środek zaskarżenia wnioski o ponowne rozpatrze-

²¹ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lutego 2013 r., II GSK 2199/11.

²² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lutego 2013 r., II GSK 2199/11.

²³ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 stycznia 2013 r., V SA/Wa 2213/12.

²⁴ Zob. R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 122.

nie sprawy, wyłączając w postępowaniu w sprawie przyznania środków w ramach programu „Diamantowy grant” aspekt formalny tej zasady – to nie ma racjonalnych powodów, by ograniczyć stosowanie tej dyrektywy w ujęciu materialnym. Przemawia za tym w szczególności fakt, że to aspekt materialny zasady dwuinstancyjności stanowi jej punkt ciężkości²⁵. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego powinien więc dokonać ponownej, pełnej merytorycznej wniosku, dodatkowo odnosząc się w sposób wyczerpujący do wszystkich zarzutów podniesionych we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Takie ujęcie wyznacza również zakres obowiązków zespołu odwoławczego, który odpowiada istocie zadań zespołu specjalistycznego w postępowaniu pierwszoinstancyjnym.

5. Współuczestnictwo w postępowaniu

Czwarty problem wiąże się natomiast z rozstrzygnięciem kwestii, czy w analizowanym postępowaniu – biorąc pod uwagę prawnie ograniczoną możliwość zaspokojenia żądań wszystkich osób ubiegających się w danym roku o środki w ramach programu – zachodzi współuczestnictwo po stronie wszystkich podmiotów, które złożyły wniosek, a jeśli tak, to jaki ma ono charakter. Jak przyjmuje się w literaturze, w postępowaniu administracyjnym współuczestnictwo może wynikać z dwóch okoliczności: z wielości stron w postępowaniu administracyjnym (współuczestnictwo materialne) albo z wielości spraw administracyjnych formalnie połączonych w jednym postępowaniu (współuczestnictwo formalne)²⁶. Odwołując się do klasyfikacji przeprowadzonej przez A. Skórę²⁷, należy przyjąć, że w postępowaniu w sprawie przyznania środków w ramach programu „Diamantowy grant” zachodzi współuczestnictwo formalne konkurencyjne, a zatem sytuacja, w której dwa podmioty lub więcej domagają się udzielenia uprawnienia bądź dobra deficytowego. Za taką konstatacją przemawiają trzy zasadnicze okoliczności. Po pierwsze, w przypadku wszystkich wnioskodawców zachodzi tożsamość przedmiotu (ocena żądania przyznania środków finansowych) oraz tożsamość jego podstawy prawnej (art. 187a p.s.w., przepisy komunikatu). Po drugie, w przypadku wszystkich wnioskodawców występuje analogiczny stan faktyczny sprawy (wnioski o porównywalnej treści), na co zresztą wskazuje konkursowy tryb postępowania przewidziany przez art. 187a p.s.w. Po trzecie w sprawie właściwy jest ten sam organ administracji publicznej, tj. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Po czwarte, zgodnie

²⁵ Zob. *ibidem*, s. 122.

²⁶ Zob. B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op.cit.*, Warszawa 2011, s. 303; W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 83.

²⁷ Zob. A. Skóra, *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 306-309.

z art. 187a p.s.w. środki w ramach programu „Diamentowy grant” mogą zostać przyznane nie więcej niż 100 osobom. Pozwala to przyjąć, że w analizowanym postępowaniu zachodzi prawnie ograniczona możliwość zaspokojenia żądań wszystkich osób ubiegających się w danym roku o środki w ramach programu.

W konsekwencji, w postępowaniu sprawie przyznania środków w ramach programu „Diamentowy grant” dopuszczalne jest prowadzenie postępowania, w którym rozpatrywane będą sprawy administracyjne z wniosków wszystkich ubiegających się o środki z programu. W postępowaniu tym – biorąc pod uwagę jego konkurencyjny charakter – można wydać jedną skierowaną do wszystkich współuczestników formalnych decyzję. Jest to rozwiązanie pożądane, ponieważ sprzyja stworzeniu warunków do kontroli w postępowaniu odwoławczym zachowania zasady równości względem wszystkich wnioskodawców.

6. Podsumowanie

Obserwując praktykę administracyjną w sprawach dotyczących przyznania środków w ramach programu „Diamentowy grant”, należy uznać, że Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego napotyka istotne problemy z prawidłowym prowadzeniem tych postępowań, zdając się pomijać fakt, że przepisy kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się w nich wprost, nie zaś odpowiednio. Ma to o tyle znaczenie, że pełne i prawidłowe stosowanie przepisów tej kodyfikacji do analizowanych postępowań chroni prawną sytuację głównych beneficjentów konkursu „Diamentowy grant”, a zatem wybitnie uzdolnionych studentów i absolwentów. Przy obecnym stanowisku Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego chronione są w istocie jedynie prawne interesy jednostek naukowych. Takie ograniczenie nie znajduje zaś uzasadnienia nie tylko na gruncie k.p.a, ale przede wszystkim w celach, których realizacji służyć ma wspomniany konkurs.

RADOSŁAW ZYCH

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy

Sytuacja prawna osoby niepełnosprawnej jako studenta w Polsce

.....

1. Wprowadzenie

Tematem niniejszego artykułu jest zagadnienie niepełnosprawności jako problemu prawnego i społecznego. W tekście zaprezentowane zostaną kwestie terminologiczne, dane statystyczne a także regulacje prawne – międzynarodowe, ale przede wszystkim krajowe odnoszące się do dysfunkcji, jakie posiadać może człowiek określany jako „niepełnosprawny”. W szczególności nacisk zainteresowania Autora został położony na warunki studiowania, jakie stwarzają osobom niepełnosprawnym szkoły wyższe w Polsce – tak publiczne, jak i niepaństwowe. Jednym z celów Strategii Polityki Społecznej na lata 2007–2013¹ przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 13 września 2005 r. jest tworzenie warunków do większej aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych jako podstawy społecznej integracji i poprawy warunków ich życia. Celem tego działania jest m.in. zwiększenie uczestnictwa osób niepełnosprawnych w kształceniu ustawicznym czy działania antydyskryminacyjne wobec osób niepełnosprawnych.

2. Próby zdefiniowania pojęcia „niepełnosprawność”

Nie istnieje jedna, powszechnie uznana definicja niepełnosprawności. Definicja stosowana przez Światową Organizację Zdrowia (WHO) przyjmuje, że do osób niepełnosprawnych zaliczają się osoby, z długotrwałą obniżoną sprawnością fizyczną, umysłową, intelektualną lub sensoryczną, która w interakcji z róż-

¹ Zob. *Strategia Polityki Społecznej na lata 2007-2013* przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 13 września 2005 r. <http://www.mpips.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/File/nowe/strategiaps.pdf> [dostęp: 28.09.2013].

nymi barierami może ograniczać ich pełne i efektywne uczestnictwo w życiu społecznym na równych zasadach z innymi obywatelami. W Polsce stosowane są co najmniej dwie definicje dotyczące osób niepełnosprawnych. Pierwsza to definicja wynikająca z przepisów prawa i dotycząca prawnej podstawy kwalifikacji do grupy osób niepełnosprawnych. Natomiast druga, dużo szersza stosowana jest w statystyce Głównego Urzędu Statystycznego. Definicja statystyczna ujmuje bowiem nie tylko osoby niepełnosprawne prawnie, ale również osoby które, co prawda orzeczenia o niepełnosprawności nie posiadają, lecz deklarują, że mają ograniczenia w wykonywaniu wybranych czynności (tzw. niepełnosprawność biologiczna). Używane przez statystykę narzędzia badawcze (2 niezależne pytania dotyczące niepełnosprawności prawnej i biologicznej) pozwalają na prezentację danych o zbiorowości osób niepełnosprawnych w rozbięciu na trzy podstawowe grupy, tj. osoby niepełnosprawne prawnie i biologicznie, niepełnosprawne tylko prawnie oraz niepełnosprawne tylko biologicznie. W tym miejscu należy podkreślić, że w Polsce niepełnosprawność prawna była i jest orzekana przez różne instytucje i dla różnych celów. W ramach obowiązujących uregulowań prawnych obecnie obowiązują dwa rodzaje orzecznictwa (regulowane odrębnymi ustawami), prowadzone przez różne instytucje tj. dla celów rentowych – orzecznictwo rentowe prowadzone przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz dla celów pozarentowych – orzecznictwo prowadzone przez zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności. Na mocy prawa, posiadanie aktualnego orzeczenia wydanego przez w/w organy kwalifikuje daną osobę do grupy niepełnosprawnych prawnie i daje podstawę do ubiegania się i korzystania ze specjalnej pomocy, ułatwień czy przywilejów, jakie przysługują tej zbiorowości (np. renta z tytułu niezdolności do pracy, zasiłek pielęgnacyjny, turnusy rehabilitacyjne, zniżka na przejazdy). Niepełnosprawność biologiczna natomiast informuje jedynie o subiektywnej deklaracji osoby, że ma ograniczoną zdolność wykonywania wyspecyfikowanych czynności².

3. Liczba osób niepełnosprawnych w Polsce

Ostatnie pełne dane, dotyczące liczby osób niepełnosprawnych w Polsce pochodzą z Narodowego Spisu Powszechnego 2011. Według jego wstępnych wyników w 2011 roku liczba osób niepełnosprawnych ogółem wynosiła około 4,7 mln (dokładnie 4 697,5 tys.). Tym samym liczba osób niepełnosprawnych w Polsce stanowiła 12,2% ludności kraju wobec 14,3% w 2002 r. (blisko 5,5 mln osób niepełnosprawnych w 2002 roku). Udział mężczyzn wśród osób niepeł-

² Zob. *Stan Zdrowia Ludności Polski w 2009 r.*, GUS, Warszawa 2011, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/ZO_stan_zdrowia_2009.pdf, [dostęp: 20.07.2013].

nosprawnych wynosił 46,1% wobec 53,9% dla kobiet³. Odsetki te jednak mogą być zaniżone ze względu na występujące niedoszacowania danych. Według wstępnych wyników NSP 2011 w 2011 roku przeszło 3,1 mln osób (dokładnie 3133,2 tys.) posiadało prawne potwierdzenie faktu niepełnosprawności. Najczęstszą przyczynę niepełnosprawności stanowią schorzenia układu krążenia, narządów ruchu oraz schorzenia neurologiczne. Relatywnie niższy udział procentowy osób z uszkodzeniami narządu wzroku i słuchu, z chorobą psychiczną i upośledzeniem umysłowym w zbiorowości osób niepełnosprawnych dotyczy jednak tysięcy osób o obniżonej sprawności w codziennym funkcjonowaniu, a zatem i wymagających szczególnego podejścia w edukacji, na rynku pracy i w życiu codziennym⁴. Według wstępnych wyników NSP 2011 w 2011 roku przeszło 3,1 mln osób (dokładnie 3133,2 tys.) posiadało prawne potwierdzenie faktu niepełnosprawności. Liczebność zbiorowości osób niepełnosprawnych prawnie i biologicznie (jednocześnie) wynosiła 2654,1 tys., tylko prawnie – 479 tys., tylko biologicznie – 1564,3 tys., biologicznie – 4218,1 tys. W porównaniu z wynikami Narodowego Spisu Powszechnego z 2002 roku ogólna liczba osób niepełnosprawnych obniżyła się o 759,2 tys. tj. o 13,9%, zaś liczba osób niepełnosprawnych prawnie zmniejszyła się o 1316,9 tys. tj. o 29,6%. Natomiast liczba osób niepełnosprawnych tylko biologicznie zwiększyła się o 557,7 tys. tj. o 55,4%⁵. W 2011 roku wzrósł udział osób niepełnosprawnych posiadających wyższe wykształcenie – do 7,1%, a wśród osób w wieku produkcyjnym – do 9,4%. Wykształcenie zasadnicze zawodowe posiadało 30,1% osób niepełnosprawnych (wśród osób w wieku produkcyjnym – 40,3%)⁶. Liczba niepełnosprawnych studentów w roku 2010 wynosiła 30,1 tys. (stan na 30.11.2010 r.), z czego niecałe 2 tys. stanowili studenci niesłyszący i słabo słyszący, 2,6 tys. studenci niewidomi i słabo widzący, 8,1 tys. studenci z dysfunkcją narządu ruchu (chodzący) i 0,6 tys. studenci z dysfunkcją narządu ruchu (nie chodzący). Inne rodzaje niepełnosprawności miało 16,8 tys. studentów⁷.

4. Ochrona praw osób niepełnosprawnych w regulacjach prawnych ONZ

Konwencja Organizacji Narodów Zjednoczonych o Prawach Osób Niepełnosprawnych z 13 grudnia 2006 r., ratyfikowana przez Prezydenta RP w dniu 6

³ Zob. *Dane demograficzne*, Oficjalna Strona Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/niepelnosprawnosci-w-liczbach/-dane-demograficzne/>, [dostęp: 20.07.2013].

⁴ Ibidem.

⁵ Ibidem.

⁶ Ibidem.

⁷ Zob. *Dane...*, op. cit.

września 2012 r. wyznacza ważne do osiągnięcia cele, nadto podkreśla znaczenie przepisów konstytucji w stosunku do każdego, kto prowadzi działalność publiczną⁸. *Ratio legis* konwencji jest założenie, iż niepełnosprawność nie jest prywatną sprawą, lecz mechanizmy prawne powinny stwarzać realną dostępność osobom niepełnosprawnym do skorzystania ze świadczeń podmiotów prowadzących działalność publiczną. Aby umożliwić osobom niepełnosprawnym samodzielne życie i pełne uczestnictwo we wszystkich sferach życia, Państwa-Strony podejmą stosowne kroki celem zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępu, na równych zasadach z innymi obywatelami, do środowiska fizycznego, transportu, informacji i komunikacji międzyludzkiej, w tym technologii i systemów komunikacyjnych i informacyjnych, oraz do innych udogodnień i usług oferowanych całemu społeczeństwu, zarówno w środowiskach miejskich, jak i wiejskich. Te działania, włącznie z rozpoznawaniem i usuwaniem przeszkód i barier na drodze do dostępności, będą dotyczyć między innymi szkół⁹. Państwa-Strony zagwarantują osobom niepełnosprawnym dostęp do szkolnictwa wyższego, zawodowego, edukacji dorosłych i kształcenia ustawicznego bez dyskryminacji i na równych zasadach z innymi obywatelami. W tym celu, Państwa-Strony zagwarantują racjonalne dostosowanie do potrzeb osób niepełnosprawnych¹⁰. Ponadto Państwa-Strony uznają, że niepełnosprawność jest koncepcją ewoluującą, i że jest wynikiem interakcji pomiędzy osobami z dysfunkcjami a barierami środowiskowymi i wynikającymi z postaw ludzkich, będącej przeszkodą dla pełnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w życiu społecznym, na równych zasadach z innymi obywatelami¹¹.

5. Sytuacja prawna osób niepełnosprawnych na gruncie Konstytucji RP z 1997 r.

Konstytucja RP z 1997 r. nakłada na władze publiczne obowiązek zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepeł-

⁸ Zob. *Konwencja Praw Osób Niepełnosprawnych*, tłum. z jęz. ang., grudzień 2006, http://www.unic.un.org.pl/dokumenty/Konwencja_Praw_Osob_Niepelnosprawnych.pdf, [dostęp: 20.07.2013]; ustawa z dnia 15 czerwca 2012 r. o ratyfikacji Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2013 roku (Dz.U. z 2012 r., poz. 882); oświadczenie rządowe z dnia 25 września 2012 r. w sprawie mocy obowiązującej Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2013 roku (Dz.U. z 2012 r., poz. 1170). Konwencja w stosunku do RP weszła z dniem października 2012 r.

⁹ Art. 9 ust.1 lit a) Konwencji.

¹⁰ Art. 24 ust. 4 Konwencji.

¹¹ Pkt e) Preambuły Konwencji.

nosprawnym i osobom w podeszłym wieku¹². Ponadto, osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej¹³. Powołane przepisy konstytucyjne nie przyznają *expressis verbis* osobom niepełnosprawnym udogodnień w procesie kształcenia, lecz gwarantem w tym zakresie jest art. 70 ust. 1 Konstytucji, stanowiący, iż „każdy ma prawo do nauki”. Wykładnia systemowa normy prawnej z art. 69 i 70 ust. 1 ustawy zasadniczej przemawia za pozytywnym ustosunkowaniem się ustrojodawcy do problemu będącego tematem niniejszego artykułu. Zdaniem Bogusława Banaszaka, konstytucja gwarantuje niepełnosprawnym minimum warunków egzystencji, co związane jest z realizacją godności człowieka. A zatem to na władze publiczne zostały nałożone obowiązki, które służyć mają zadaniom ustalonym konstytucyjnie. Jednym z nich jest przysposobienie do pracy, które należy rozumieć jako zapewnienie osobie niepełnosprawnej możliwości korzystania z kursów i szkoleń służących zmianie jej dotychczasowych kwalifikacji. Wreszcie władze publiczne obowiązane są zapewnić niepełnosprawnym pomoc w komunikacji społecznej, czyli w poruszaniu się poprzez np. likwidację barier architektonicznych¹⁴. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, art. 69 „zawiera tylko stwierdzenie istnienia obowiązków władzy publicznej do wykreowania stosownych mechanizmów legislacyjnych”¹⁵. Z obowiązków tych nie można wyprowadzić żadnych praw podmiotowych¹⁶. Z kolei, zdaniem Trybunału, prawo do nauki z art. 70 Konstytucji, „musi być postrzegane zarówno w kategoriach dobra i wartości indywidualnej, jak i ważnego, podstawowego dobra społecznego. Urzeczywistnienie prawa do nauki jest nie tyle jakimś szczególnym przywilejem, współczesnego człowieka, ale stanowi nieodzowny warunek rozwoju społeczeństwa i jednocześnie pełnego uczestnictwa jednostki w życiu społecznym”¹⁷.

6. Sytuacja prawna osób niepełnosprawnych jako studentów określona Prawem o szkolnictwie wyższym

Zgodnie z Prawem o szkolnictwie wyższym jednym z podstawowych zadań uczelni jest stwarzanie osobom niepełnosprawnym warunków do pełnego

¹² Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.); art. 68 ust. 3 Konstytucji RP.

¹³ Art. 69 Konstytucji RP.

¹⁴ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 356.

¹⁵ Wyrok TK z dnia 23 października 2007 r., P 28/07, OTK-A 2007, Nr 9, poz. 106.

¹⁶ B. Banaszak, *Konstytucja...*, op. cit., s. 357.

¹⁷ Wyrok TK z dnia 8 listopada 2000 r., SK 18/99, OTK 2000, Nr 7, poz. 258.

udziału w procesie kształcenia i w badaniach naukowych¹⁸. Obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym i członkowie ich rodzin, posiadający środki finansowe niezbędne na pokrycie kosztów utrzymania podczas studiów, mogą podejmować i odbywać studia wyższe, studia doktoranckie oraz inne formy kształcenia, a także uczestniczyć w badaniach naukowych i pracach rozwojowych na zasadach obowiązujących obywateli polskich z tym że, osobom tym nie przysługuje prawo do stypendium socjalnego, stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych i zapomóg¹⁹. Finansowanie zadań mających na celu dostosowanie kształcenia do potrzeb osób niepełnosprawnych zależy od formy organizacyjnej uczelni – czy jest ona publiczna czy niepubliczna. Z budżetu państwa uczelnia publiczna otrzymuje dotacje na dofinansowanie lub finansowanie kosztów realizacji inwestycji, w tym służących kształceniu studentów i doktorantów, będących osobami niepełnosprawnymi – realizowanych w szczególności z udziałem z budżetu państwa, państwowych funduszy celowych lub środków rozwojowych pochodzących z Unii Europejskiej lub z innych źródeł zagranicznych, na zadania związane ze stwarzaniem studentom i doktorantom, będącym osobami niepełnosprawnymi warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia²⁰. Natomiast uczelnia niepubliczna otrzymuje dotację na zadania związane ze stwarzaniem studentom i doktorantom będącym osobami niepełnosprawnymi warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia²¹. Środki finansowe przyznawane na finansowanie zadań, określonych w art. 94 ust. 1 pkt 1-9 i 11 oraz art. 94b ust. 1 są przekazywane w formie dotacji podmiotowej, a środki finansowe na dofinansowanie lub finansowanie kosztów realizacji inwestycji, a także zakupów środków trwałych służących kształceniu studentów i doktorantów, będących osobami niepełnosprawnymi, określone w art. 94 ust. 1 pkt 10 są przekazywane w formie dotacji celowej²². Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej oraz ministrami właściwymi do spraw wewnętrznych, do spraw zdrowia, do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego oraz do spraw gospodarki morskiej określi, w drodze rozporządzenia, sposób podziału dotacji, o których

¹⁸ Art. 13 ust. 1 pkt 9) ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r., poz. 572). Ustawa ta będzie dalej przywoływana jako „p.s.w.”.

¹⁹ Art. 43 ust. 5 p.s.w..

²⁰ O których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 i Nr 157, poz. 1241 oraz z 2011 r. Nr 279, poz. 1644); art. 94 ust. 1 pkt 10) p.s.w.; art. 94 ust. 1 pkt 11) p.s.w..

²¹ Art. 94 ust. 4a p.s.w..

²² Art. 94c p.s.w..

mowa w art. 94 ust. 1 pkt 1-6, 8, 9 i 11 oraz ust. 4a, biorąc pod uwagę w szczególności w zakresie zadań, o których mowa w art. 94 ust. 1 pkt 11 i ust. 4a – dane o liczbie studentów i doktorantów będących osobami niepełnosprawnymi, aby zapewnić efektywne wydatkowanie tych środków²³.

Ważnym instrumentarium w procesie stwarzania ułatwień niepełnosprawnym studentom są regulaminy studiów. Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego określi, w drodze rozporządzenia, warunki, jakim muszą odpowiadać postanowienia regulaminu studiów w uczelniach, uwzględniając warunki właściwej realizacji procesu dydaktycznego, z uwzględnieniem szczególnych potrzeb studentów będących osobami niepełnosprawnymi²⁴. Dokładne omówienie materii regulaminów studiów wybranych uczelni w Polsce nastąpi w dalszej części artykułu. W tym miejscu warto zasygnalizować, iż określają one sposób dostosowania organizacji i właściwej realizacji procesu dydaktycznego do szczególnych potrzeb studentów będących osobami niepełnosprawnymi, w tym dostosowania warunków odbywania studiów do rodzaju niepełnosprawności²⁵.

Ponadto uczelnia może przeprowadzić dodatkowe egzaminy wstępne tylko w przypadku konieczności sprawdzenia uzdolnień artystycznych, sprawności fizycznej lub szczególnych predyspozycji do podejmowania studiów na danym kierunku niesprawdzanych w trybie egzaminu maturalnego lub gdy osoba ubiegająca się o przyjęcie na studia posiada świadectwo dojrzałości uzyskane za granicą. Egzaminy te nie mogą dotyczyć przedmiotów objętych egzaminem maturalnym²⁶. Warunki i tryb rekrutacji w przypadku egzaminów wstępnych powinny uwzględniać szczególne potrzeby kandydatów na studia, będących osobami niepełnosprawnymi²⁷.

Prawo o szkolnictwie wyższym stwarza studentom niepełnosprawnym możliwość ubiegania się o wsparcie finansowe. Student może ubiegać się o pomoc materialną ze środków przeznaczonych na ten cel w budżecie państwa w formie stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych²⁸. Od decyzji kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej w sprawie stypendium socjalnego, stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych oraz zapomogi studentowi przysługuje odwołanie do rektora, składane w terminie czternastu dni od dnia otrzymania decyzji. W przypadku decyzji rektora w sprawie stypendium dla

²³ Art. 96 ust. 2 pkt 3) p.s.w.

²⁴ Art. 162 pkt 6) p.s.w.

²⁵ Zgodnie z § 2 Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 19 lipca 2011 r. w sprawie warunków, jakim muszą odpowiadać postanowienia regulaminu studiów w uczelniach (Dz.U. z 2011 r. Nr 160, poz. 958).

²⁶ Art. 169 ust. 4 p.s.w..

²⁷ Art. 169 ust. 5 p.s.w.

²⁸ Art. 173 ust. 1 pkt 2) p.s.w.

najlepszych studentów przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy²⁹. Na wniosek właściwego organu samorządu studenckiego kierownik podstawowej jednostki organizacyjnej lub rektor przekazują uprawnienia w zakresie przyznawania stypendium socjalnego, stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych, zapomogi oraz stypendium rektora dla najlepszych studentów odpowiednio komisji stypendialnej lub odwoławczej komisji stypendialnej³⁰. Stypendium specjalne dla osób niepełnosprawnych może otrzymywać student z tytułu niepełnosprawności potwierdzonej orzeczeniem właściwego organu³¹. Student studiujący równocześnie na kilku kierunkach studiów może otrzymywać stypendium socjalne, stypendium specjalne dla osób niepełnosprawnych, zapomogę, stypendium rektora dla najlepszych studentów i stypendium ministra za wybitne osiągnięcia tylko na jednym, wskazanym przez studenta kierunku studiów³². Także doktorant może otrzymać pomoc materialną w formie stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych³³. Udogodnienia dla osób niepełnosprawnych jako studentów zawarte są nie tylko w Prawie o szkolnictwie wyższym. Osoba niepełnosprawna wraz z psem asystującym ma prawo wstępu do obiektów użyteczności publicznej, przeznaczonych na potrzeby szkolnictwa wyższego³⁴.

7. Sytuacja prawna osób niepełnosprawnych jako studentów wynikająca z Regulaminów studiów wybranych szkół wyższych w Polsce

Uchwalona w kwietniu 2011 r. nowelizacja ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym stawia uczelniom obowiązek stwarzania warunków do pełnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w procesie kształcenia. Jednak trudno z tego wnioskować o systemowym rozwiązaniu w zakresie oceny specjalnych potrzeb edukacyjnych niepełnosprawnych studentów (doktorantów)³⁵. Ułatwienia stosowane wobec osób niepełnosprawnych w szkołach wyższych określają postanowienia regulaminów studiów poszczególnych uczelni. Jeden z nich stanowi,

²⁹ Art. 175 ust. 3 p.s.w.

³⁰ Art. 175 ust. 4 p.s.w.

³¹ Art. 180 p.s.w.

³² Art. 184 ust. 4 p.s.w.

³³ Art. 199 ust. 1 pkt 4) p.s.w.

³⁴ Art. 2 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. – o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2013 r., poz. 73).

³⁵ Za: A. Waszkielewicz, K. Majchrzak, *Edukacja*, czerwiec 2011, http://www.firr.org.pl/uploads/PON/Plan_Dzialan_RE_04_educacja.doc, [dostęp: 17.08.2013].

że w zajęciach mogą uczestniczyć tłumacze języka migowego oraz asystenci osób ruchowo niepełnosprawnych i osób niewidomych. Osoby pomagające niepełnosprawnym studentom powinny posiadać zgodę dziekana właściwego wydziału na uczestnictwo w zajęciach³⁶. Dziekan właściwego wydziału może wyrazić zgodę na zastosowanie przez studenta niepełnosprawnego dodatkowych urządzeń technicznych umożliwiających mu pełny udział w zajęciach oraz na korzystanie z urządzeń audiowizualnych pozwalających na rejestrację zajęć dydaktycznych, gdy niepełnosprawność studenta uniemożliwia mu samodzielne sporządzanie notatek podczas zajęć³⁷. Wszystkie ułatwienia stosowane w procesie kształcenia wobec studentów niepełnosprawnych mają na celu wyrównanie szans ukończenia danego poziomu studiów przy zachowaniu zasady nie zmniejszania wymagań merytorycznych wobec tych studentów³⁸.

Ponadto, dziekan właściwego wydziału może wyrazić zgodę, na wniosek studenta niepełnosprawnego na przedłużenie czasu trwania egzaminu/zaliczenia, zastosowanie podczas trwania egzaminu/zaliczenia urządzeń technicznych, m.in.: komputerów, oprogramowania udźwiękowiającego, urządzeń brajlowskich, klawiatur alternatywnych, zastosowanie w trakcie egzaminu alternatywnej formy zapisu, zmianę formy egzaminu/zaliczenia z pisemnej na ustną lub odwrotnie, zmianę miejsca przeprowadzenia egzaminu/zaliczenia³⁹.

Z kolei regulamin studiów jednej z uczelni niepublicznych w województwie małopolskim stanowi, iż organy i pracownicy Uczelni kierują się zasadą zapewniania studentom niepełnosprawnym warunków do jak najpełniejszego udziału w procesie kształcenia, z uwzględnieniem rodzaju i stopnia orzeczonej niepełnosprawności, możliwości finansowych i organizacyjnych Uczelni oraz specyfiki poszczególnych kierunków i specjalności⁴⁰. Studenci niepełnosprawni tamtejszej Uczelni mają w szczególności prawo do starania się o indywidualny plan studiów i program kształcenia, wyboru grupy lektoratowej dostosowanej do potrzeb studenta, wyboru spośród oferowanych w Uczelni zajęć wychowania fizycznego takiej ich formy, która będzie odpowiednia do potrzeb i możliwości studenta, a jeżeli nie zachodzi możliwość na uczęszczanie na takie zajęcia, zwolnienia przez dziekana z zajęć wychowania fizycznego⁴¹. W celu zapewnienia jak

³⁶ § 7 ust. 1 Regulaminu studiów jednej z niepublicznych szkół wyższych województwa kujawsko-pomorskiego, http://www.kpsw.edu.pl/menu/pobierz/regulamin_studiow_od_01_10_2012.pdf, [dostęp: 23.07.2013].

³⁷ Ibidem, § 7 ust. 2.

³⁸ Ibidem, § 7 ust. 3.

³⁹ Ibidem, § 28 pkt 1) – 5).

⁴⁰ Regulamin studiów Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, http://www.ka.edu.pl/gfx/ksw/userfiles/files/studenci/regulamin_studiow_2012-13_rozp.pdf, [dostęp: 17.08.2013].

⁴¹ Ibidem, § 9a ust. 2 pkt 2, 3, 4).

najpełniejszego respektowania praw studentów niepełnosprawnych w Uczelni działa Pełnomocnik Rektora ds. Osób Niepełnosprawnych⁴².

Regulamin studiów Uniwersytetu Warszawskiego umożliwia dziekanowi wyznaczenie dla osób niepełnosprawnych indywidualnego trybu zaliczania zajęć i zdawania egzaminów⁴³. Warunkiem tego jest to, aby nie naruszał on obowiązków wynikających z realizacji programu kształcenia⁴⁴. Ponadto, dziekan może przyznać studentowi niepełnosprawnemu urlop zdrowotny. Uzyskiwany on jest na czas trwania choroby, leczenia lub rehabilitacji, wykluczających lub poważnie utrudniających kontynuację studiów. Decyzję o przyznaniu urlopu zdrowotnego podejmuje dziekan na podstawie dokumentacji medycznej lub opinii Biura ds. Osób Niepełnosprawnych⁴⁵. Na wniosek studenta bądź na wniosek kierującego pracą dyplomową dziekan może przedłużyć okres trwania studiów, nie dłużej niż o 3 miesiące od planowanego terminu ukończenia studiów w przypadku długotrwałej choroby studenta, potwierdzonej dokumentacją medyczną lub opinią Biura ds. Osób Niepełnosprawnych⁴⁶.

Z kolei Regulamin studiów Uniwersytetu Mikołaja Kopernika stwarza dziekanowi możliwość wyrażenia zgody na studiowanie w trybie Indywidualnej Organizacji Studiów w odniesieniu do studenta niepełnosprawnego⁴⁷. Organizację i sposób realizacji procesu dydaktycznego w ramach Indywidualnej Organizacji Studiów studenta niepełnosprawnego dostosowuje się do rodzaju jego niepełnosprawności⁴⁸. W roku akademickim 2010/2011 w kampusie toruńskim UMK studiowało blisko 600 osób niepełnosprawnych z różnymi rodzajami i stopniami niepełnosprawności⁴⁹. W toruńskiej Uczelni działa Samodzielna Sekcja ds. Studentów Niepełnosprawnych, która zajmuje się sprawami niepełnosprawnych studentów kampusu toruńskiego UMK. Celem działalności tej Sekcji jest dążenie do likwidacji wszelkich barier całkowicie lub częściowo uniemożliwiających osobom niepełnosprawnym udział w życiu społeczności akademickiej, w tym barier architektonicznych i transportowych oraz w dostępie do zbiorów informacyjnych. Ponadto zadaniem tej jednostki jest organizacja po-

⁴² Ibidem, § 9a ust. 4.

⁴³ *Regulamin studiów na Uniwersytecie Warszawskim*, http://www.uw.edu.pl/strony/o_uw/dok/rstud/Monitor_SB_3.pdf, [dostęp: 14.08.2013].

⁴⁴ Ibidem, § 20a (29).

⁴⁵ Ibidem, § 32 ust. 1 i 2.

⁴⁶ Ibidem, § 35 ust. 2.

⁴⁷ *Regulamin studiów Uniwersytetu Mikołaja Kopernika*, <http://portal.umk.pl/web/studenci/regulaminy/regulamin-studiow>, [dostęp: 14.08.2013]; ibidem, § 8 ust. 1 pkt 4).

⁴⁸ Zgodnie z § 8 ust. 2a Regulaminu studiów Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.

⁴⁹ Dane uzyskane ze strony internetowej: <http://portal.umk.pl/web/studenci/niepelnosprawni/umk> [dostęp: 14.08.2013].

mocy dla studentów niepełnosprawnych i przewlekle chorych, a w szczególności przydzielenie asystentów, zapewnienie niezbędnego sprzętu adaptacyjnego, zapewnienie transportu dla osób z niepełnosprawnością narządu ruchu oraz osób niewidomych, przygotowywanie materiałów w alternatywnych formach zapisu, zapewnienie miejsc rehabilitacyjnych, zapewnienie bieżących konsultacji z lekarzami specjalistami, pomoc kandydatom na studia podczas procesu rekrutacji. Formą realizacji działań jest udział tej sekcji w komisji kwaterunkowej w zakresie przyznawania miejsc specjalnych osobom niepełnosprawnym w domach studenckich⁵⁰.

Regulamin studiów prowadzonych w Uniwersytecie Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy do obowiązków opiekuna roku zalicza zapoznanie z warunkami materialnymi, ewentualnymi trudnościami w nauce, zainteresowaniami i predyspozycjami studentów, a w szczególności studentów z niepełnosprawnościami⁵¹. Ponadto, regulamin ten stanowi, iż studia według indywidualnej organizacji mogą, na swój wniosek, za zgodą kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej, odbywać studenci, którzy są osobami z niepełnosprawnością⁵². Student, będący osobą z niepełnosprawnością może w związku z zaliczeniem zgłosić na początku semestru osobie prowadzącej dany moduł swoje preferencje w zakresie formy zaliczenia (ustna/pisemna) oraz swoje potrzeby w zakresie uczestniczenia podczas zaliczenia osoby trzeciej (np. asystenta osoby niepełnosprawnej, tłumacza języka migowego)⁵³. Podobnie student, będący osobą z niepełnosprawnością może w związku z egzaminem/egzaminem poprawkowym zgłosić przed sesją egzaminacyjną osobie przeprowadzającej egzamin z danego modułu swoje preferencje w zakresie formy egzaminu (ustna/pisemna) oraz swoje potrzeby w zakresie uczestniczenia podczas egzaminu osoby trzeciej (np. asystenta osoby niepełnosprawnej)⁵⁴. W przypadku studenta z niepełnosprawnością dopuszcza się możliwość uczestniczenia w egzaminie komisyjnym osoby trzeciej (np. asystenta osoby niepełnosprawnej)⁵⁵. Osoby z niepełnosprawnością odbywają i zaliczają praktyki według zasad przewidzianych programem

⁵⁰ Informacje na temat celów działalności tej sekcji zostały uzyskane ze strony internetowej: <http://www.rect.umk.pl/?dn=ou=Samodzielna+Sekcja+ds.+Studentów+Niepełnosprawnych,ou=Administracja+Uniwersytetu,o=Uniwersytet+Mikołaja+Kopernika+w+Toruniu,c=PL> (dostęp: 14.08.2013).

⁵¹ *Regulamin studiów prowadzonych w Uniwersytecie Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy*, http://www.ukw.edu.pl/strona/sprawy_organizacyjne/regulamin_studiow [dostęp: 14.08.2013]; ibidem, § 7 ust. 3 lit. c).

⁵² Ibidem, § 17 ust. 4 lit. c).

⁵³ Zgodnie z § 19 ust. 3a Regulaminu studiów prowadzonych w Uniwersytecie Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy.

⁵⁴ Zgodnie z § 20 ust. 7a Regulaminu studiów prowadzonych w Uniwersytecie Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy.

⁵⁵ Zgodnie z § 23 ust. 5 Regulaminu studiów prowadzonych w Uniwersytecie Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy.

i planem studiów, przy czym praktyki te powinny być zorganizowane w sposób, który nie koliduje z typem ich niepełnosprawności⁵⁶.

8. Podsumowanie

Ze zjawiskiem niepełnosprawności powszechnie wiązano problem funkcjonowania w społeczeństwie osób nią dotkniętych. Szczególnie podkreślano trudności osób niesprawnych w pełni w dostępie do edukacji. Poczyniona w niniejszym artykule analiza regulaminów studiów wybranych uczelni ukazuje, iż zawierają one regulacje dostosowujące proces kształcenia do potrzeb osób niepełnosprawnych. W tym celu stosowane są rozwiązania organizacyjno-prawne polegające na powoływaniu osób fizycznych na stanowisko rzeczników praw osób niepełnosprawnych czy też tworzone są jednostki organizacyjne – sekcje, biura zajmujące się sprawami tych osób. Regulaminy studiów to akty prawa wewnętrznego danych uczelni. Ich władze muszą mieć na względzie normy prawne zawarte w wiążących dokumentach międzynarodowych, Konstytucji oraz ustawach. Dopiero tak szerokie spojrzenie umożliwia opisanie sytuacji prawnej osoby niepełnosprawnej jako studenta konkretnej uczelni w Polsce.

⁵⁶ Zgodnie z § 35 ust. 1a Regulaminu studiów prowadzonych w Uniwersytecie Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy.

MAGDALENA SAJKOWSKA

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Prawne formy pomocy studentom niepełnosprawnym świadczane przez uczelnię – wybrane zagadnienia

.....

1. Wprowadzenie

Egzystencja każdego człowieka związana jest z cierpieniem. Przybierać może ono różne formy dotykając zarówno ciało jak i umysł. Jednym z jego przejawów jest niepełnosprawność, częstokroć będąca ogromnym obciążeniem dla osoby nią obciążonej, a także dla jej najbliższych. Trudności z jakimi się oni spotykają mogą stać się barierą uniemożliwiającą pełny rozwój¹. Podstawowym problemem z jakim stykają się osoby niepełnosprawne jest pokonanie własnych ograniczeń, fizycznych i psychicznych, oraz zmierzenie się z tzw. społecznym naznaczeniem czyli stereotypem dotyczącym niepełnosprawności. Niewątpliwym wyzwaniem jest odnalezienie się takich osób w społeczeństwie i funkcjonowanie w nim w sposób podobny pozostałym jego członkom. Bariery społeczne mogą być jednak tak silne, że doprowadzą do izolacji osób niepełnosprawnych². Pozytywnych tendencji, prowadzących do poprawy pozycji tych osób, można się dopatrywać w edukacji. W literaturze podkreśla się, że ma ona obejmować kształcenie na wszystkich poziomach – od podstawowego do najwyższego³.

Osoby niepełnosprawne zmuszone są konkurować na rynku pracy z osobami pełnosprawnymi. Oznacza to konieczność posiadania przez nie wykształcenia i odpowiednich kwalifikacji. Pierwszym krokiem uczynionym w kierunku

¹ G. Godawa, *Aksjologiczno-moralne aspekty kształcenia osób niepełnosprawnych na poziomie wyższym*, [w:] *Student z niepełnosprawnością w środowisku akademickim*, red. K. Kutek-Słabek, Kraków 2012, s. 28.

² B. Gąciarz, *Wprowadzenie. Wykształcenie i przygotowanie zawodowe jako sposób na niepełnosprawność*, [w:] *Niepełnosprawni studenci w społeczności akademickiej. Źródła sukcesów i porażek w integracji społecznej i aktywności zawodowej*, red. B. Gąciarz, Warszawa 2010, s. 7-8.

³ Ibidem, s. 25.

zdobycia pracy jest edukacja. Spełnia ona jeszcze jedną ważną funkcję – otwiera niepełnosprawnemu studentowi drzwi do społeczności akademickiej⁴. Dzięki studiom osoby niepełnosprawne stają się bardziej samodzielne, przekonują się o własnej sile. Za podjęciem studiów wyższych przemawiają również dane statystyczne. Zauważalna jest zależność, że wraz ze wzrostem wykształcenia przez osoby niepełnosprawne wzrasta współczynnik ich aktywności zawodowej, a także wskaźnik zatrudnienia. Współczynnik aktywności zawodowej w IV kwartale 2011 roku dla osób niepełnosprawnych z wykształceniem wyższym wynosił 49,5 %, policealnym i średnim zawodowym 30,8%, średnim ogólnokształcącym 33,3%, zasadniczym zawodowym 26,3%, gimnazjalnym, podstawowym i niepełnym podstawowym 14,4%⁵. Wskaźnik zatrudnienia w I kwartale 2013 roku wyniósł 14,2%⁶, podczas gdy dla całego społeczeństwa stanowi on 49,3%⁷. Niewielki poziom konkurencyjności osób niepełnosprawnych na rynku pracy spowodowany jest posiadaniem przez nie niskiego wykształcenia i brakiem odpowiednich kwalifikacji. Sytuacja ta powoduje wycofywanie się ich z życia społecznego i uzależnienia od pomocy społecznej.

Osoby niepełnosprawne coraz chętniej podejmują studia. Poniższy wykres przedstawia liczbę studentów niepełnosprawnych Uniwersytetu Warszawskiego w poszczególnych latach. Po analizie tego wykresu nasuwa się pytanie o przyczynę wzrostu zainteresowania tych osób studiami wyższymi. Główną rolę odegrały tu same uczelnie poprzez tworzenie wielu programów i form wsparcia dla studentów niepełnosprawnych. Zaczęły one stosować metodę indywidualnego podejścia do konkretnej osoby, gdyż mimo, że studenci niepełnosprawni stanowią pewną grupę każdy z nich ma inne potrzeby wynikające z odmiennych dysfunkcji (zob. ryc. 1).

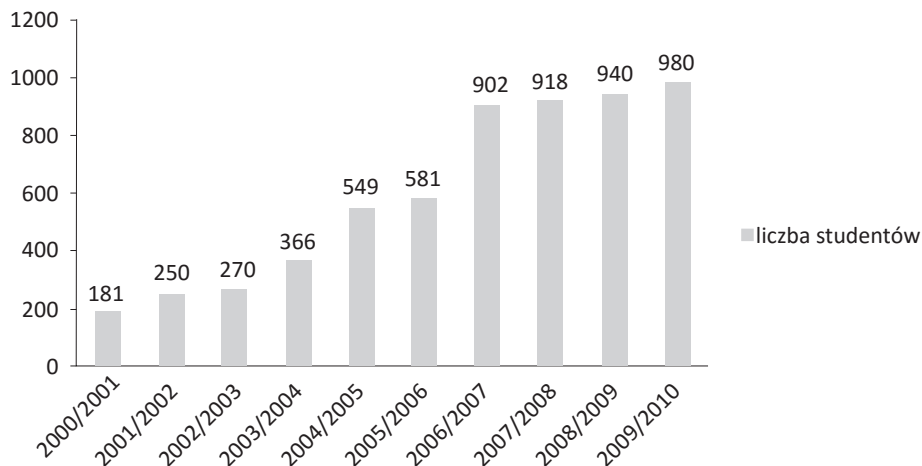
Z analizy kolejnego wykresu wynika, że odnotowuje się przyrost liczby studentów o niskich stopniach niepełnosprawności oraz tych nie posiadających orzeczenia o stopniu niepełnosprawności. Osoby nie mające formalnie orzeczonego stopnia niepełnosprawności w roku akademickim 2009/2010 stanowiły prawie połowę osób zarejestrowanych przez Biuro ds. Osób Niepełnospraw-

⁴ B. Szczupał, *Możliwości i ograniczenia w zdobyciu wykształcenia przez studentów z niepełnosprawnością na przykładzie Akademii Pedagogiki Specjalnej w Warszawie*, [w:] *Student z niepełnosprawnością w środowisku akademickim*, red. K. Kutek-Słabek, Kraków 2012, s. 98.

⁵ Dane na podstawie badania aktywności ekonomicznej ludności (BAEL), tab. 2. Aktywność ekonomiczna osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym według wybranych cech demograficznych w IV kwartale, zob. <http://www.niepełnosprawni.gov.pl/niepełnosprawnosć-w-liczbach/-/edukacja> (dostęp 29.11.2013).

⁶ Według *Aktywność ekonomiczna ludności Polski I kwartał 2013 r.* Tab. 5. Osoby niepełnosprawne, Warszawa 2013.

⁷ Według *Aktywność ekonomiczna ludności Polski I kwartał 2013 r.* Tab. 1.1. Aktywność ekonomiczna ludności w wieku 15 lat i więcej według miejsca zamieszkania, Warszawa 2013.



Ryc. 1. Liczba studentów niepełnosprawnych na Uniwersytecie Warszawskim w latach 2000/2001–2009–2010.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych Biura ds. Osób Niepełnosprawnych UW.

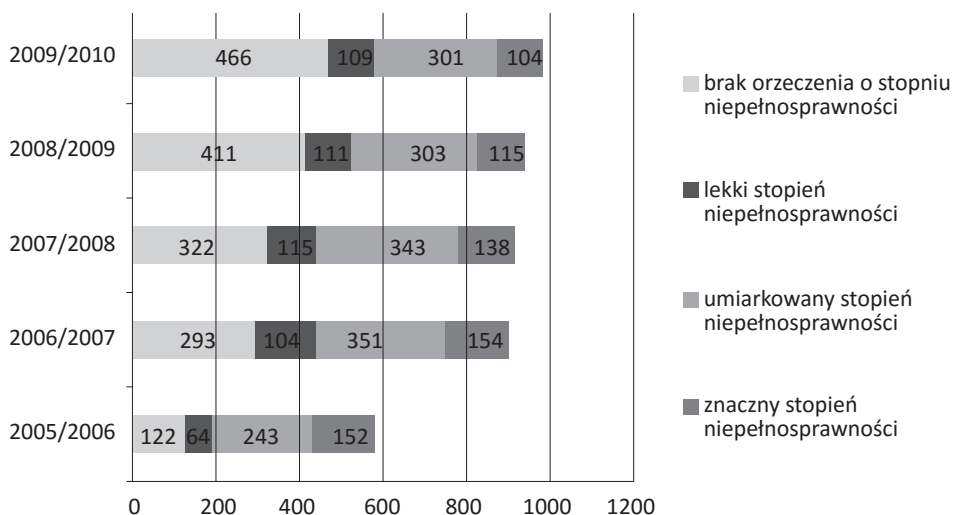
nych. Są to studenci, którzy ze względu na stan zdrowia potrzebują pomocy ze strony uczelni⁸ (zob. ryc. 2).

Szkoły wyższe odgrywają szczególną rolę w procesie asymilacji osób niepełnosprawnych ze społeczeństwem. Umożliwiają zdobycie wykształcenia i poznanie ciekawych ludzi. Dodatkowo negują stereotyp osób niepełnosprawnych ukazując ich jako wartościowych studentów, a później rzetelnych pracowników⁹.

Podejmowanie studiów przez osoby niepełnosprawne nadal nie jest sytuacją standardową. Dlaczego tak się dzieje? Należy zastanowić się czy w Polsce osoby niepełnosprawne mają pełny dostęp do szkolnictwa wyższego? Czy uczelnie są przystosowane do przyjęcia tych studentów, tj. czy np. programy pomocy adresowane do tej kategorii studentów są wystarczające i spełniają swoją funkcję? Potrzeby przeciętnego studenta są znacznie mniejsze niż osoby z dysfunkcją. Dla nich przeszkodą są bariery architektoniczne czy brak możliwości skorzystania z potrzebnej książki związane z zaburzeniami analizatora wzrokowego. Studentowi niepełnosprawnemu należy zapewnić możliwość podjęcia studiów na każdym z kierunków oferowanych przez uczelnię. Szkoły wyższe powinny

⁸ A. Izdebski, *Niepełnosprawni studenci na Uniwersytecie Warszawskim*, [w:] *Niepełnosprawni studenci...*, red. B. Gąciarz, Warszawa 2010, s. 168–169.

⁹ J. Filek, *Studenci niepełnosprawni – nieporozumienia, lęki, odrzucenie*, [w:] *Student z niepełnosprawnością w środowisku akademickim*, red. K. Kutek-Ślabeł, Kraków 2012, s. 23.



Ryc. 2. Podział studentów Uniwersytetu Warszawskiego ze względu na stopień niepełnosprawności.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych Biura ds. Osób Niepełnosprawnych UW.

dążyć do tego, aby dysfunkcje motoryczne, sensoryczne, psychiczne czy jakiegokolwiek inne nie były ograniczeniem w zdobywaniu wiedzy¹⁰.

2. Podstawy prawne

Status osób niepełnosprawnych znacząco się zmienił na przestrzeni ostatniego stulecia. Dzięki wprowadzeniu odpowiednich regulacji prawnych ich potrzeby nie są już marginalizowane. Początkowo były to głównie dokumenty międzynarodowe kładące nacisk na zapewnienie osobom niepełnosprawnym praw równych osobom pełnosprawnym. Rada Generalna Międzynarodowego Związku Pomocy Dzieciom w 1923 roku przyjęła „Deklarację Praw Dziecka” inaczej zwaną „Deklaracją Genewską”. To w niej zawarto prawo każdego dziecka, bez

¹⁰ B. Tylewska-Nowak, R. Durda, *Pomoc studentom z niepełnosprawnością – z perspektywy Biura do spraw Osób Niepełnosprawnych UAM w Poznaniu*, [w:] *Student z niepełnosprawnością w szkole wyższej*, red. B. Tylewska-Nowak, W. Dykciak, Poznań 2013, s. 193.

względu na rasę, narodowość, stan zdrowia do opieki, zabezpieczenia społecznego czy wychowania¹¹.

Osoby niepełnosprawne, jako jednostki posiadające pełnię praw, wspierane są w swoim rozwoju przez państwo. Art. 69 Konstytucji¹² stanowi, iż:

„Osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej”.

Jak zaznacza W. Skrzydło¹³ odmienne traktowanie tego kręgu osób podyktowane jest względami społecznymi. Mimo tak wyraźnego przepisu wciąż istnieją poważne utrudnienia architektoniczne. Bariera tego rodzaju, istniejąca również na uczelniach często jest dla niepełnosprawnych nie do pokonania¹⁴. Istotnym przepisem konstytucyjnym dla studenta niepełnosprawnego jest art. 70. Zgodnie z ust. 1 tego artykułu: „Każdy ma prawo do nauki”. Ustęp 4 stanowi zaś:

„Władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. W tym celu tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów”.

Znaczącym krokiem odnoszącym się do osób niepełnosprawnych na uczelni było porozumienie zawarte w dniu 1 lipca 1994 roku między Ministrem Edukacji Narodowej a Ministrem Pracy i Polityki Społecznej. W jego następstwie powołane zostało Centrum Kształcenia i Rehabilitacji Studentów Niepełnosprawnych w Wyższej Szkole Rolniczo – Pedagogicznej w Siedlcach¹⁵. Była to pierwsza jednostka, której celem stała się organizacja edukacyjna studentów niepełnosprawnych.

Aktem prawnym, w którym również znajdują się uregulowania dot. osób niepełnosprawnych jest ustawa z dnia 27 lipca 2005 roku – Prawo o szkolnictwie wyższym¹⁶. Z dniem 1 października 2011 roku weszły w życie zmiany, które powinny korzystnie wpłynąć na sytuację studentów niepełnosprawnych. Art. 13 ust. 1 pkt 9 został dodany przez art. 1 pkt 12 lit. c ustawy z dnia 18 marca

¹¹ W. Warzywoda-Kruszyńska, N. Holets, *Prawne aspekty edukacji osób niepełnosprawnych*, [w:] *Uczeń i student niepełnosprawny – warunki życia i nauki*, red. W. Warzywoda-Kruszyńska, G. Mikołajczyk-Lerman, Łódź 2011, s. 29.

¹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997.78.483.

¹³ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do art. 69*, LEX, 2013.

¹⁴ Por. M. Kowalczyk, *Kształcenie osób niepełnosprawnych na poziomie uniwersyteckim w Polsce. Podstawowe problemy i propozycje rozwiązań*, [w:] *Student z niepełnosprawnością ...*, red. K. Kutek-Słabek, Kraków 2012, s. 159.

¹⁵ J. Sztobryn-Giercuszkiewicz, *Formy wsparcia osób niepełnosprawnych studiujących w łódzkich uczelniach wyższych*, [w:] *Uczeń i student...*, red. W. Warzywoda-Kruszyńska, G. Mikołajczyk-Lerman, Łódź 2011, s. 101-102.

¹⁶ Dz.U. z 2012 r., poz. 572 ze zm.

2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹⁷. Nowy przepis nakłada wprost na uczelnie obowiązek „stwarzania osobom niepełnosprawnym warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia i w badaniach naukowych”. Na ten cel, zgodnie z art. 94 ust.1 pkt 11, uczelnia otrzymuje dotację z budżetu państwa. Obejmuje ona zarówno studentów jak i doktorantów. Z otrzymanej dotacji może być finansowane wynagrodzenie tłumaczy języka migowego, wynagrodzenie uczelnianych asystentów studentów i doktorantów niepełnosprawnych, zakup sprzętu i urządzeń specjalistycznych wspomagających proces dydaktyczny, np. specjalistyczne oprogramowanie komputerowe, organizację zajęć wychowania fizycznego dostosowanych do potrzeb studentów niepełnosprawnych. Szkoła wyższa sama podejmuje decyzję jakie działania będą realizowane z owych środków. Dotacji nie można przeznaczyć na opłaty związane z kształceniem na studiach niestacjonarnych, stypendia lub inne świadczenia dla osób niepełnosprawnych, koszty zakwaterowania¹⁸. Do art. 94 omawianej ustawy dodano ust. 4a zgodnie z którym: „Uczelnia niepubliczna otrzymuje dotację na zadania związane ze stwarzaniem studentom i doktorantom będącym osobami niepełnosprawnymi warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia”. Zmiana wydaje się oczywista, gdyż szkoły publiczne i niepubliczne są w identyczny sposób zobowiązane do dostosowania uczelni do potrzeb osób niepełnosprawnych¹⁹. Przepis ten wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2012 roku. W związku z dodaniem do art. 94 ust. 1 pkt 11 niepełnosprawnych doktorantów zmieniono algorytm dla dotacji przez uwzględnienie ich liczby²⁰. Art. 96 ust. 1 p.s.w. stanowi: „Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego określi, w drodze rozporządzenia:

- pkt 2 sposób podziału dotacji, o której mowa w art. 94 ust. 1 pkt 7 i ust. 4 oraz art. 94a, biorąc pod uwagę w szczególności liczbę studentów i doktorantów, w tym znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej oraz liczbę studentów i doktorantów, będących osobami niepełnosprawnymi,
- pkt 3 tryb udzielania oraz zasady i tryb rozliczania dotacji, o której mowa w art. 94 ust. 1 pkt 10 – aby zapewnić efektywne wydatkowanie tych środków, z uwzględnieniem jakości kształcenia”

W omawianym przepisie zostało zawarte upoważnienie dla ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego do wydania aktów wykonawczych.

¹⁷ Dz.U. z 2011 r., Nr 84, poz. 455.

¹⁸ Zob. <http://www.nauka.gov.pl/wsparcie-niepelnosprawnych-studentow-i-doktorantow/> (dostęp: 03.11.2013).

¹⁹ Fundacja Instytut Rozwoju Regionalnego, Kraków, 1 czerwca 2011 r., s. 3.

²⁰ Ibidem.

W oparciu o przepis 96 ust.1 pkt 2 Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego wydał rozporządzenie w sprawie sposobu podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych oraz jednostek naukowych na pomoc materialną dla studentów i doktorantów²¹, natomiast na podstawie art. 96 ust. 1 pkt 3 rozporządzenie w sprawie trybu udzielania oraz zasad i trybu rozliczania dotacji na dofinansowanie lub finansowanie kosztów realizacji inwestycji uczelni publicznej²². Oba weszły w życie, podobnie jak przepis na podstawie którego zostały wydane, z dniem 1 stycznia 2012 r. czyli z początkiem roku budżetowego²³. W tym samym czasie wszedł w życie art. 94c p.s.w. Wprost zostało w nim wyrażone, że środki przyznawane na finansowanie zadań określonych m.in. w art. 94 ust. 1 pkt 11 mają charakter podmiotowy zaś 94 ust. 1 pkt 10 celowy. Definicje legalne obu dotacji znajdują się odpowiednio w art. 131 i 127 ustawy o finansach publicznych²⁴. Dotacje podmiotowe są to środki dla podmiotu wskazanego w odrębnej ustawie lub w umowie międzynarodowej. Mogą być one przeznaczone wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie określonym w odrębnej ustawie lub umowie międzynarodowej. Dotacje celowe, odmiennie niż poprzednie, są przeznaczone na realizację danego celu²⁵. Kolejną zmianą jest dodanie pkt 6 do art. 162 p.s.w. Zgodnie z nią „minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego określi, w drodze rozporządzenia, warunki, jakim muszą odpowiadać postanowienia regulaminu studiów w uczelniach, uwzględniając:

- pkt 6 warunki właściwej realizacji procesu dydaktycznego, z uwzględnieniem szczególnych potrzeb studentów będących osobami niepełnosprawnymi.

W rozporządzeniu²⁶ tym w § 2 zaznaczono, iż:

„Regulamin studiów określa sposób dostosowania organizacji i właściwej realizacji procesu dydaktycznego do szczególnych potrzeb studentów będących osobami niepełnosprawnymi, w tym dostosowania warunków odbywania studiów do rodzaju niepełnosprawności”.

Godny uwagi jest fakt, że omawiany przepis odnosi się tylko do studentów.

Kolejną zmianą była nowelizacja art. 184 ust. 4. Do 1 października 2011 r. student mógł pobierać stypendium specjalne dla osób niepełnosprawnych na

²¹ Wydane w dniu 19 lipca 2011 r., (Dz. U. Nr 160, poz. 957).

²² Wydane w dniu 8 sierpnia 2011 r., (Dz. U. Nr 179, poz. 1068).

²³ H. Izdebski, J. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawa o stopniach naukowych i tytule naukowym. Komentarz do nowelizacji, Komentarz do zmiany art. 96*, LEX, 2011.

²⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., Dz.U.2013.885 j.t.

²⁵ A. Szymańska, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz do art. 94(c)*, WKP, 2013.

²⁶ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 19 lipca 2011 r. w sprawie warunków, jakim muszą odpowiadać postanowienia regulaminu studiów w uczelniach, Dz.U.2011.160.958.

kilku kierunkach. Obecnie sytuacja jego została zrównana z osobami pobierającymi inne rodzaje stypendiów. Wyboru kierunku na którym ma zostać przyznane stypendium dokonuje student. Rozwiązanie to wydaje się być racjonalne jeśli przypomnimy sobie przypadek studenta, który pobierał to stypendium z tytułu jednoczesnego studiowania na trzynastu kierunkach.²⁷

3. Pełnomocnik Rektora ds. Osób Niepełnosprawnych i BON

Instytucją powołaną do realizacji potrzeb studentów niepełnosprawnych jest Pełnomocnik Rektora ds. Osób Niepełnosprawnych. Ze względu jednak na stale rosnącą liczbę studentów niepełnosprawnych powstają Biura ds. Osób Niepełnosprawnych (BON) czyli wyspecjalizowane komórki organizacyjne, które przejmują jego funkcję. Taka sytuacja miała miejsce na Uniwersytecie Warszawskim, gdzie na podstawie zarządzenia Rektora UW²⁸ Biuro zostało powołane do kontynuacji zadań realizowanych wcześniej przez Pełnomocnika. Do zadań omawianych komórek należy m. in.:

- bieżąca obsługa studentów,
- działania na rzecz likwidacji barier architektonicznych,
- usługi transportu dla osób z niesprawnością narządu ruchu,
- organizacja stanowisk komputerowych,
- prowadzenie wypożyczalni sprzętu adaptacyjnego,
- gromadzenie zbiorów bibliotecznych w formach dostępnych dla studentów niewidomych i słabowidzących²⁹.

Zakres działania Biura ds. Osób Niepełnosprawnych jest bardzo szeroki. Obejmuje bariery związane ze środowiskiem zewnętrznym oraz z samą osobą niepełnosprawną. Do tych pierwszych można zaliczyć bariery wynikające z trudności w dostępie do informacji, które są spowodowane brakiem specjalistycznych urządzeń technicznych, ograniczenia architektoniczne, transportowe. Natomiast podstawową autobarierą jest zaniżona samoocena³⁰. Również na tej płaszczyźnie oferowana jest pomoc BON poprzez organizację dodatkowych zajęć integracyjnych, spotkań z psychologiem czy warsztatów dotyczących

²⁷ Raport z kontroli wykorzystania funduszu pomocy materialnej dla studentów i doktorantów w latach 2006-2007 w Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie, Departament Kontroli i Nadzoru MNiSW-DKN-WKR-1952-466-8/JJ/09, s. 3; zob. więcej: J. Pakuła, *Pomoc materialna w szkole wyższej – próba oceny* [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Nowe prawo – aktualne problemy*, red. J. Pakuła, Toruń 2012, s. 200.

²⁸ Zarządzenie nr 1 wydane przez Rektora UW prof. dr. hab. Piotra Węgleńskiego z dnia 31 stycznia 2000 r.

²⁹ Zob. <http://www.bon.uw.edu.pl/bon.html> (dostęp: 10.11 2013).

³⁰ M. Garbat, *Podjęmowanie studiów wyższych przez młodzież z niepełnosprawnością*, [w:] *Studenci z niepełnosprawnością: problemy funkcjonowania edukacyjnego i psychospołecznego*, red. T. Cierpiałowska, Kraków 2009, s. 32.

sposobów walki ze stresem, technik komunikacji interpersonalnej³¹. Zaznaczyć należy również, że z pomocy tych instytucji może skorzystać również kandydat na studia. Studenci niepełnosprawni mogą sami zgłaszać się do pracowników BON z prośbą o pomoc w rozwiązaniu swoich problemów. Dotyczą one zmiany sposobu uczestnictwa w zajęciach, np. pozwolenie na używanie dyktafonu, zwiększanie liczby dopuszczalnych nieobecności, pomoc osób trzecich tj. tłumacz języka migowego, asystenta. Niezbędna okazuje się również zmiana formy zdawanego egzaminu – z ustnej na pisemną lub odwrotnie, w zależności od rodzaju dysfunkcji studenta, przy czym zakres materiału pozostaje bez zmian. Osoby z niepełnosprawnością ruchową mogą liczyć na uwzględnienie ich problemów z poruszaniem się przy wyborze sal ćwiczeniowych³².

Obszary wsparcia realizowane na różnych uczelniach przez Pełnomocnika Rektora ds. Osób Niepełnosprawnych czy też BON są do siebie bardzo zbliżone. Podobnie jest w przypadku postanowień w regulaminach szkół wyższych dotyczących osób niepełnosprawnych. Kształtują one sytuację prawną tych studentów w sposób pozwalający na indywidualne podejście do każdego z nich. Jako przykład można wskazać § 11 ust. 2 regulaminu studiów UWM³³, zgodnie z którym „pracownik Biura na podstawie posiadanych dokumentów oraz rozmowy ze studentem określa jego indywidualne potrzeby i wskazuje możliwe do wykorzystania formy pomocy”. Prawa przyznane studentowi nie mogą oznaczać obniżenia wobec niego wymagań. Rolą uczelni jest usuwanie barier, z którymi się on zmagą ze względu na swoją niepełnosprawność. Nieporozumieniem więc byłoby zwolnienie go z obowiązków, którym podlegają wszyscy studenci, przy braku przeciwwskazań, aby i on im podlegał. Kończąc studia otrzyma taki sam dyplom jak jego koledzy i takiej samej wiedzy będzie się od niego domagał pracodawca³⁴. Należy zaznaczyć, że aby student niepełnosprawny mógł korzystać z należnych mu praw musi przedłożyć w BON dokument (najczęściej orzeczenie o stopniu niepełnosprawności) potwierdzający jego problemy zdrowotne.

4. Inne formy pomocy

Wraz ze wzrostem liczby studentów niepełnosprawnych zaczęły powstawać nowe programy mające na celu jeszcze w pełniejszym stopniu urzeczywistnie-

³¹ Przykładowe formy pomocy realizowane przez BON UWM, <http://www.uwm.edu.pl/bsn/content/pomoc-psychologa> (dostęp: 25.11.2013).

³² B. Szczupał, *op. cit.*, s. 104-107.

³³ Regulamin studiów Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Załącznik do Uchwały Nr 914 Senatu Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie z dnia 27 kwietnia 2012 roku.

³⁴ J. Lipińska-Lokś, *Szkola wyższa w trosce o społeczną integrację osób z niepełnosprawnością* [w:] *Student z niepełnosprawnością...*, red. B. Tylewska-Nowak, W. Dykcik, Poznań 2013, s. 109-112.

nie prawa do nauki podejmowanej przez osoby niepełnosprawne. Uniwersytet Warszawski w latach 1999–2003 realizował program „Uniwersytet dla wszystkich”. Jego celem było wyrównanie szans studentów niepełnosprawnych poprzez zniesienie barier architektonicznych, związanych z dostępem do informacji, ale również tych wynikających z nastawienia środowiska akademickiego³⁵. Obok uczelni po stronie realizatorów programu znajdowali się PFRON, Ministerstwo Edukacji Narodowej, władze miasta stołecznego Warszawy oraz organizacje, które zadeklarowały swoje uczestnictwo³⁶.

Stopniowo powiększające się grono studentów niepełnosprawnych zaczęło wywierać ogromny wpływ na instytucje uczelniane zajmujące się ich sprawami. Sytuacja ta przyczyniła się do powstawania programów skierowanych do studentów obciążonych konkretnym rodzajem dysfunkcji. Uniwersytet Jagielloński stworzył projekt „Konstelacja Lwa” zaadresowany do osób mających problemy adaptacyjne lub u których występują zaburzenia psychiczne powodujące kłopoty w nauce. Miał on być odpowiedzią na problemy studentów z chorobami psychicznymi, których odnotowano znaczący wzrost, a których liczba w chwili obecnej oscyluje w granicach 15% wszystkich beneficjentów BON³⁷. Innym projektem realizowanym przez tę uczelnię były szkolenia stacjonarne „Dare” i „Dare 2” skierowane do nauczycieli akademickich. Poszerzenie wiedzy na temat metod kształcenia osób niepełnosprawnych i ich funkcjonowania w życiu społecznym stało się głównym założeniem programu. Obecnie kurs ten przybrał nazwę „Dare-Learning” i jest prowadzony poprzez zdalne nauczanie. Asumptem do stworzenia programu były wizyty studyjne jego twórców w uczelniach europejskich, gdzie nie istniało oddzielenie osób niepełnosprawnych od całego społeczeństwa. Wiedza na temat ich potrzeb sprawiła, że można było dostosować odpowiednie formy wsparcia i włączyć do społeczności akademickiej³⁸.

5. Stypendium specjalne dla osób niepełnosprawnych

Badania przeprowadzone w łódzkich uczelniach wskazują, że studenci niepełnosprawni uważają, że najskuteczniejszym działaniem ich wspierającym jest pomoc finansowa. Wiąże się to przede wszystkim z tym, że osoby te ponoszą większe koszty związane ze studiami³⁹. Każdy student niepełnosprawny może złożyć

³⁵ B. Szczupał, *op. cit.*, s. 100.

³⁶ Zob. <http://www.bon.uw.edu.pl/pudw/index.html> (dostęp: 03.11.2013).

³⁷ Zob. http://konstelacjalwa.home.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=4&Itemid=4&lang=pl (dostęp: 03.11.2013).

³⁸ Zob. <http://www.dareproject.eu/> (dostęp: 03.11.2013).

³⁹ J. Sztobryn-Giercuskiewicz, *Formy wsparcia osób niepełnosprawnych studiujących w łódzkich uczelniach wyższych*, [w:] *Uczeń i student...*, red. W. Warzywoda-Kruszyńska, G. Mikołajczyk-Lerman, Łódź 2011, s. 112.

wniosek o przyznanie stypendium specjalnego. Jest ono przyznawane na okres jednego semestru lub całego roku akademickiego. Otrzymują je wyłącznie osoby posiadające orzeczenie o stopniu niepełnosprawności, które należy dołączyć do wniosku. Uczelnie dopuszczają złożenie kopii orzeczenia pod warunkiem okazania jego oryginału. W sytuacji gdy upłynie okres ważności orzeczenia zostaje wstrzymana wypłata kolejnego świadczenia. Student dostarczając nowe orzeczenie otrzymuje wyrównanie za okres zawieszenia. Jak już wcześniej była o tym mowa, zgodnie z nowelizacją art. 184 ust. 4 ustawy p.s.w. stypendium może być pobierane tylko na jednym kierunku. Wyboru kierunku, na którym student chce pobierać stypendium dokonuje on sam przez złożenie oświadczenia dołączanego do wniosku. Rodzaj uczelni i typ studiów nie determinują możliwości uzyskania stypendium. Można się o nie ubiegać w uczelniach publicznych i niepublicznych, na studiach stacjonarnych i niestacjonarnych. Jedynym kryterium, od którego zależy przyznanie i wysokość stypendium jest niepełnosprawność stwierdzona orzeczeniem⁴⁰. Coraz częściej pojawiają się jednak głosy, aby przyznając stypendium brać pod uwagę również wysokość dochodów, gdyż dotychczasowy sposób jego przyznawania może naruszać Konstytucję, a także dyscyplinę finansów publicznych. Zgodnie z przywołanym powyżej art. 70 ust. 4 Konstytucji: „Władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. W tym celu tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów”. Przepis ten ma na celu zapewnienie pomocy osobom ubogim. Nie biorąc jednak pod uwagę dochodu świadczenia są często pobierane przez studentów, którzy nie potrzebują pomocy od państwa w takim stopniu jak ich niektórzy koledzy⁴¹.

Należy pamiętać, że niezależnie od stypendium specjalnego student niepełnosprawny może starać się o inne stypendia, np. stypendium rektora dla najlepszych studentów.

6. PFRON

Pomoc studentom niepełnosprawnym oferowana jest również przez inne podmioty niezwiązane ze szkołami wyższymi. Jednym z nich jest Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), zajmujący się również tworzeniem programów mających pomóc studentom niepełnosprawnym. Do tej pory programami takimi były: „Pitagoras”, „Komputer dla Homera”, „Pegaz”, „Student”. Pierwszy z wymienionych programów skierowany był do osób

⁴⁰ Zob. <http://www.dlastudenta.dsw.edu.pl/finanse/stypendium-dla-niepelnosprawnych/> (dostęp: 03.11.2013).

⁴¹ J. Pakuła, *Pomoc materialna w szkole wyższej – próba oceny*, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Nowe prawo – aktualne problemy*, red. J. Pakuła, Toruń 2012, s. 205 i n.; J. Pakuła, *Wsparcie dla studenta – ale jakie*, „Rzeczpospolita”, 05.02.2013r., s. C-008.

z uszkodzeniem słuchu. Jego adresatami były szkoły wyższe, które otrzymywały środki finansowe wykorzystywane na usługi tłumacza migowego oraz zakup urządzeń wspomagających słyszenie. Pomoc trafiała więc do studentów pośrednio. W chwili obecnej program ten jest już zamknięty. Kolejne trzy programy zostały przekazane do realizacji samorządom powiatowym⁴². Miało to na celu urzeczywistnienie polityki społecznej wobec osób niepełnosprawnych poprzez zmniejszenie barier ograniczających ich uczestnictwo w programach. Podstawą przekazania środków finansowych przez PFRON realizatorowi programu jest wieloletnia umowa. Ich wysokość ustalana jest corocznie w planie finansowym PFRON⁴³. Przejęty przez samorząd powiatowy program to „Aktywny samorząd” składający się z trzech modułów. Pierwszy z nich nosi nazwę „Likwidacja barier utrudniających aktywizację społeczną i zawodową”. Jego celem jest wykonanie zadań, które uprzednio występowały w programach „Komputer dla Homera” i „Pegaz”. Program „Student” realizowany jest w ramach Modułu II. Warto poświęcić mu więcej uwagi, gdyż jest on najpopularniejszy⁴⁴. Warunkiem uczestnictwa w programie jest posiadanie orzeczenia o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności oraz nauka w szkole wyższej, szkole policealnej lub kolegium albo przewód doktorski otwarty poza studiami doktoranckimi. Wnioski przyjmowane są przez jednostkę organizacyjną samorządu powiatowego, najczęściej Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie, właściwe ze względu na miejsce zamieszkania wnioskodawcy. Dofinansowanie uzyskane w ramach tego programu jest przeznaczone na koszty związane z nauką, tj. opłata za naukę (czesne), dodatek na pokrycie kosztów kształcenia (nie podlega rozliczeniu), dodatek na uiszczenie opłaty za przeprowadzenie przewodu doktorskiego – w przypadku osób, które mają wszczęty przewód doktorski, a nie są uczestnikami studiów doktoranckich.

7. Podsumowanie

Pozycja studenta niepełnosprawnego ulega ciągłej poprawie. Jego sytuacja stała się przedmiotem wielu badań, których efektem ma być poznanie problemów z jakimi się styka i stworzenie odpowiednich form pomocy⁴⁵. Zdecydowana większość studentów z Uniwersytetu Zielonogórskiego wskazuje, że najpo-

⁴² Prezentacja – Pilotażowy program „Aktywny samorząd” realizacja w 2013 r.

⁴³ Uchwała nr 15/2013 Zarządu Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych z dnia 22 lutego 2013 r. w sprawie realizacji pilotażowego programu „Aktywny samorząd”.

⁴⁴ M. Garbat, *Programy celowe PFRON*, [w:] H. Ochoneczko, M. Czerwińska, M. Garbat, *Osoby z niepełnosprawnością w szkole wyższej. Wybrane zagadnienia*, Zielona Góra 2011, s. 168 i n.

⁴⁵ Np. M. Czerwińska, *Student niepełnosprawny jako użytkownik systemu bibliotecznego – informacyjnego* [w:] *Osoba niepełnosprawna...*, red. H. Ochoneczko, G. Miłkowska, Kraków 2005, s. 145 i n.; T. Cierpiałow-

ważniejszym problemem jest dla nich pokonywanie barier architektonicznych. Respondenci zaznaczają, że jest to spowodowane nieprzystosowaniem budynków, tj. brak wind, poręczy, zbyt ciasne pomieszczenia. Drugie miejsce na liście problemów z jakimi się stykają to warunki studiowania. Zaliczają się do nich: utrudniony dostęp do komputerów, brak odpowiedniego sprzętu wizualnego. Kolejnym problemem wskazywanym przez studentów jest niedostateczna ilość informacji na temat możliwości korzystania z pomocy społecznej i świadczeń uczelni⁴⁶. Natomiast do grupy najczęściej wysuwanych postulatów należą: skuteczniejsze informowanie o istnieniu i zadaniach BON-u, większa pomoc studentom I roku (grupa ta jest zawsze najmniej poinformowana o swoich prawach), monitorowanie przebiegu studiów, a także tworzenie programów adaptacyjnych skierowanych do studentów z konkretnym rodzajem niepełnosprawności⁴⁷. Ogromnym przełomem w funkcjonowaniu studentów niepełnosprawnych na uczelni stała się możliwość skorzystania z pomocy asystenta osoby niepełnosprawnej. Wspomaga on studenta w procesie kształcenia głównie przez towarzyszenie mu w dotarciu na uczelnię, przemieszczaniu się pomiędzy budynkami w czasie zajęć, wykonywaniu notatek czy kserokopii⁴⁸. Z tytułu świadczonej pomocy asystent otrzymuje wynagrodzenie, które jest pozyskiwane z PFRON, programu unijnego „Kapitał Ludzki” lub ze środków fundacyjnych uczelni⁴⁹. Student niepełnosprawny może liczyć również na pomoc ze strony organizacji pożytku publicznego. Zazwyczaj działają one na rzecz jednej, oznaczonej grupy osób niepełnosprawnych, gdyż innej pomocy potrzebuje osoba z niepełnosprawnością ruchową a innej z intelektualną⁵⁰.

Bariery jakie muszą pokonywać studenci z niepełnosprawnością są różnorakie. Część z nich jest im wspólna, część ma charakter specyficzny zależny od rodzaju dysfunkcji. Jak wynika z badań wiele problemów można rozwiązać bez wielkich nakładów finansowych. Istnieją instytucje wspomagające studentów

ska, *Wybrane aspekty funkcjonowania edukacyjnego studentów z niepełnosprawnością w świetle wyników badań własnych*, Kraków 2009, s. 119 i n.

⁴⁶ H. Ochoneczko, *Problemy i potrzeby niepełnosprawnych studentów Uniwersytetu Zielonogórskiego*, [w:] H. Ochoneczko, M. Czerwińska, M. Garbat, *Osoby z niepełnosprawnością...*, Zielona Góra 2011, s. 101-108.

⁴⁷ A. Rakowska, *Kształcenie akademickie a niepełnosprawność. Doświadczenia w pracy ze studentami*, [w:] *Student z niepełnosprawnością...*, red. B. Tylewska-Nowak, W. Dykik, Poznań 2013, s. 63-64.

⁴⁸ Asystent Studenta Niepełnosprawnego na Uniwersytecie Adama Mickiewicza w Poznaniu <https://studenci.amu.edu.pl/studia/niepełnosprawni/wsparcie-dla-studentow/asystent-studenta-uam-z-niepełnosprawnościb> (dostęp: 28.11.2013).

⁴⁹ M. Kowalczyk, *op. cit.*, s. 168.

⁵⁰ M. Lejzerowicz, *Działania podmiotowe na rzecz osób z niepełnosprawnością. Wybrane organizacje pozarządowe*, [w:] M. Lejzerowicz, I. Książkiewicz, *Osoba z niepełnosprawnością a instytucje pomocowe*, Wrocław 2012, s. 172.

niepełnosprawnych, jednak informacje o tym nie docierają do samych zainteresowanych w wystarczającym stopniu.

Na koniec warto zaznaczyć, że oprócz wszystkich wymienionych do tej pory zalet wynikających z podjęcia studiów przez niepełnosprawnych istnieje jeszcze jedna związana ze świadczeniami rentowymi. Państwo przeznacza znaczne środki na wypłaty dla tej grupy osób z powodu niskiego wykształcenia. Wraz z ukończeniem studiów wzrasta możliwość podjęcia pracy, co tym samym podnosi ich zdolność do samodzielnego finansowania się⁵¹.

⁵¹ M. Garbat, *Podjęcie studiów...*, [w:] *Studenci z niepełnosprawnością...*, red. T. Cierpiałowska, Kraków 2009, s. 28.

Utrzymanie porządku i bezpieczeństwa na terenie uczelni wyższej

.....

1. Wprowadzenie

Problematyka utrzymania porządku i bezpieczeństwa na terenie szkoły wyższej nie doczekała się dotychczas szerszej uwagi nauki prawa. Tymczasem o randze przedmiotowego zagadnienia świadczą mogą występujące okresowo negatywne zdarzenia, które potwierdzają, że spokojna, bezpieczna atmosfera zadumy i rozważań, wolna od bieżących emocji światopoglądowo-politycznych, nie jest dana uczelniom raz na zawsze¹.

Tytułową materię reguluje Dział V ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym², a w szczególności jej art. 227³. Organem odpowie-

¹ Zob. np. K. Pacewicz, *Atak narodowców zakłócił wykład Magdaleny Środy na UW*, „Gazeta Wyborcza” z 19 lutego 2013 r.; J. Harlukowicz, *Antyterrorysty na wykładzie prof. Baumana we Wrocławiu. Są zarzuty dla narodowców*, „Gazeta Wyborcza” z 22 czerwca 2013 r.

² Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 572 ze zm., dalej jako „p.s.w.”

³ „Art. 227.

1. Rektor dba o utrzymanie porządku i bezpieczeństwa na terenie uczelni.
2. Teren uczelni określa rektor w porozumieniu z właściwym organem samorządu terytorialnego.
3. Służby państwowe odpowiedzialne za utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego mogą wkroczyć na teren uczelni tylko na wezwanie rektora. Służby te mogą jednak wkroczyć z własnej inicjatywy na teren uczelni w sytuacji bezpośredniego zagrożenia życia ludzkiego lub klęski żywiołowej, zawiadamiając o tym niezwłocznie rektora.
4. Porozumienia zawarte przez rektora z właściwymi organami służb, o których mowa w ust. 3, mogą określić inne przypadki związane z utrzymaniem porządku i bezpieczeństwa uzasadniające przebywanie tych służb na terenie uczelni.
5. Służby, o których mowa w ust. 3, są obowiązane opuścić teren uczelni niezwłocznie po ustaniu przyczyn, które uzasadniały ich wkroczenie na teren uczelni, lub na żądanie rektora.”

działnym za utrzymanie porządku i bezpieczeństwa⁴ na uczelni jest jej rektor⁵. Wskazuje na to jednoznacznie nie tylko art. 227 ust. 1, ale też art. 66 ust. 2 pkt 5 p.s.w. W praktyce obowiązek ten realizuje poprzez podległą mu straż uczelnianą, ewentualnie pracowników ochrony szkoły wyższej.

2. Straże uczelniane

W tym miejscu należy rozważyć zagadnienie tworzenia straży uczelnianej. Nie zostało ono uregulowane w p.s.w., co należy ocenić krytycznie. Materia ta, zwłaszcza z uwagi na autonomiczność uczelni, powinna *de lege ferenda* znaleźć możliwie pełne unormowanie w tym akcie o podstawowym znaczeniu dla szkolnictwa wyższego. Luka w tym zakresie, jak zostanie wskazane, godzi w art. 70 ust. 5 Konstytucji RP.

De lege lata, w celu określenia trybu tworzenia straży uczelnianej, konieczne wydaje się odwołanie do regulacji ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia⁶. Ustawa ta normuje bowiem zasady tworzenia i funkcjonowania wewnętrznych służb ochrony, jak również zasady prowadzenia działalności w zakresie usług ochrony osób i mienia (art. 1 pkt 2 i 3 u.o.o.m.).

Funkcjonujące służby ochrony na terenach uczelni, jeżeli nie działają na podstawie umowy zawartej z podmiotem świadczącym usługi w zakresie ochrony osób i mienia, stanowią tzw. wewnętrzne służby ochrony, o których mowa w art. 8 – art. 13 u.o.o.m. Zapewniają one bowiem ochronę mienia w granicach chronionych obszarów i obiektów uczelni, a zatem spełniają przesłankę określoną w art. 8 ust. 1 pkt 1 u.o.o.m. Stosownie do art. 9 u.o.o.m., służby ochrony podlegają kierownikowi jednostki, którym na uczelni jest rektor, lub osobie pisemnie przez niego upoważnionej (np. pełnomocnikowi rektora ds. bezpieczeństwa i porządku). Zatrudnione są w nich osoby o statusie pracownika niebędącego nauczycielem akademickim (art. 107 p.s.w.).

Przyjęcie jednak powyższego stanowiska budzi w przypadku szkół wyższych poważne wątpliwości, zwłaszcza natury konstytucyjnej, z uwagi na tryb powoływania wewnętrznych służb ochrony godzący – jak wskazano – w zasadę autonomii szkolnictwa wyższego (art. 70 ust. 5 Konstytucji RP). To bowiem wyłącznie właściwy terytorialnie komendant wojewódzki Policji może, w drodze decyzji administracyjnej, wydać zezwolenie na utworzenie wewnętrznej

⁴ Wyczerpująco omawia te pojęcia w kontekście art. 227 p.s.w. E. Ura, w: *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. W. Sanetra, M. Wierzbowski, Warszawa 2013, s. 515-516.

⁵ Nie jest to zatem obowiązek Policji – zob. P. Nowik, w: *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. M. Pyter, Warszawa 2012, s. 1064.

⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2005 r., Nr 145, poz. 1221 ze zm., dalej jako „u.o.o.m.”

służby ochrony w jednostce, na wniosek rektora, uzasadniony ważnym interesem gospodarczym lub publicznym (por. art. 10 ust. 1 u.o.o.m.). Powstaje zatem sytuacja, w której z jednej strony ustawodawca w art. 227 ust. 3 p.s.w. chroni uczelnie przed ingerencją na ich terenie służb państwowych, a z drugiej strony uzależnia możliwość samorządnego zapewnienia przez rektora bezpieczeństwa i porządku na terenie szkoły wyższej w drodze powołania podległej mu uczelnianej straży – od zgody organu tych służb. Co więcej, stosownie do konstrukcji art. 10 ust. 1 u.o.o.m., decyzją komendanta wojewódzkiego Policji w tym zakresie pozostawiona została jego uznaniu administracyjnemu. Ponadto, w myśl art. 11 ust. 2 u.o.o.m., ów komendant może w każdej chwili cofnąć zezwolenie na działalność takiej straży, w oparciu o nieprecyzyjnie określone przesłanki. Taki stan, w istocie uzależniający możliwość realizacji przez rektora obowiązków w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku na uczelni od woli i uznania komendanta wojewódzkiego Policji, godzi w podstawowe założenia konstrukcyjne swobody uczelnianej, stwarzając organom służb mundurowych narzędzie do wywierania presji na władze szkoły wyższej. Jedynie tytułem uzupełnienia dodać należy, że istniejąca konieczność stosowania regulacji u.o.o.m. jest tym bardziej niepożądana z uwagi na art. 12 tej ustawy, nakazujący wewnętrznym służbom ochrony – takim jak straże uniwersyteckie – współpracę z Policją czy strażami gminnymi (miejskimi).

W praktyce w wielu uczelniach straże rektorskie są tworzone w ramach umowy zawieranej z koncesjonowanym przedsiębiorcą prowadzącym działalność gospodarczą w zakresie usług ochrony osób i mienia⁷. Rozwiązanie to jednak również nie może być uznane za godne aprobaty. Po pierwsze, zależności między funkcjonariuszami takiej służby ochrony a rektorem – są luźniejsze. Przekłada się to na brak pożądaney możliwości kierowania ich działalnością, wydawania poleceń służbowych czy egzekwowania naruszenia obowiązków. Zarazem wciąż służby te są uzależnione od władzy państwowej, w tym Policji, albowiem organem koncesyjnym – tak udzielającym koncesji, jak i ją cofającym – jest minister właściwy do spraw wewnętrznych, który swoje decyzje administracyjne w tym względzie wydaje po zasięgnięciu opinii właściwego komendanta wojewódzkiego Policji (art. 16 u.o.o.m.). Służby mające zapewnić w ramach autonomii uczelni porządek i bezpieczeństwo na jej terenie w sposób niezależny od aparatu państwowego pozostają zatem wciąż uzależnione od władzy państwowej.

Stosowanie przepisów u.o.o.m. jest również niekorzystne z uwagi na uzależnienie samych strażników uczelnianych od władzy państwowych. Strażnicy, jako pracownicy ochrony, muszą bowiem posiadać licencję, o której mowa w art. 25

⁷ Por. P. Nowik, *op. cit.*, s. 1065.

ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 26 ust. 1 u.o.o.m. Te zaś są wydawane, zawieszane i cofane przez właściwego komendanta wojewódzkiego Policji (art. 30 ust. 1 u.o.o.m.). Zatem również i na tej płaszczyźnie mamy do czynienia z regulacjami wątpliwymi z punktu widzenia autonomii szkolnictwa wyższego.

Warto zaznaczyć, że straże uczelniane działające zarówno jako wewnętrzne służby ochrony, jak i w ramach umowy z koncesjonowanym przedsiębiorcą – podlegają stałemu nadzorowi Komendanta Głównego Policji, stosownie do art. 43 u.o.o.m.

Krytyka istniejącego obowiązku stosowania regulacji u.o.o.m. (z braku odmiennych) do straży uczelnianych nie oznacza, że ich funkcjonowanie powinno być wolne od nadzoru władzy państwowej. Powinien być on jednak precyzyjnie określony w takim zakresie, w jakim wymaga tego interes publiczny, w tym w odniesieniu do ogólnokrajowego bezpieczeństwa (np. przez eliminowanie ze straży uczelnianych osób, wobec których wszczęto postępowanie karne czy przez określenie wymagań fizycznych i psychologicznych dla strażników uczelnianych). Istnienie owych straży, ich powołanie i funkcjonowanie nie powinno być jednak uzależnione od uznaniowych decyzji komendanta wojewódzkiego Policji czy nawet ministra właściwego do spraw wewnętrznych, jakkolwiek mogłoby następować po zasięgnięciu przez rektora opinii tych organów. Rozgraniczenie kompetencji rektora i służb państwowych w tym względzie powinno być wyraźne, zaś stosowanie u.o.o.m. nie powinno być bezpośrednie, jak ma to miejsce obecnie, lecz odpowiednie – i to tylko w zakresie niegodzącym choćby pośrednio w autonomiczność uczelni.

3. Uprawnienia straży uczelnianej

Uwagi wymagają uprawnienia, jakie przysługują strażnikom uczelnianym. Jako pracownicy ochrony, o których mowa w art. 36 u.o.o.m., mają oni prawo do:

- 1) ustalania uprawnień do przebywania na obszarach lub w obiektach uczelni oraz legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości;
- 2) wezwania osób do opuszczenia obszaru lub obiektu uczelni w przypadku stwierdzenia braku uprawnień do przebywania na terenie chronionego obszaru lub obiektu szkoły wyższej albo stwierdzenia zakłócania porządku;
- 3) ujęcia w granicach chronionych obszarów lub obiektów uczelni lub poza ich granicami osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, bądź chronionego mienia – w celu niezwłocznego oddania tych osób Policji.

Realizacja powyższych czynności powinna przebiegać zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2013 r. w sprawie szczegółowego działania pracowników ochrony⁸.

Warto zaznaczyć, że strażnicy uczelniani mają także prawo do użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego:

- 1) sił fizycznych w postaci technik transportowych, obrony i obezwładnienia;
- 2) założenia kajdanek na ręce;
- 3) użycia pałki służbowej, psa służbowego, ręcznego miotacza chemicznej substancji obezwładniającej (np. gazu łzawiącego) lub przedmiotów do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej (paralizatora)⁹.

Ze wskazanych środków mogą oni korzystać, w granicach chronionych obiektów i obszarów uczelni, w przypadku konieczności:

- 1) odparcia bezpośredniego, bezprawnego zamachu na życie, zdrowie lub wolność strażnika uczelnianego lub innej osoby;
- 2) przeciwdziałania bezpośredniemu zamachowi na ochraniane przez strażnika obszary, obiekty lub urządzenia uczelni;
- 3) przeciwdziałania niszczeniu mienia (tak szkoły wyższej, jak i osób znajdujących się na jej terenie);
- 4) ujęcia osoby, udaremnienia jej ucieczki lub pościgu za tą osobą;
- 5) pokonania czynnego oporu¹⁰.

Strażnicy uczelniani mają także prawo do użycia lub wykorzystania broni palnej, ale tylko w granicach chronionych obiektów oraz obszarów uczelni – i tylko wówczas, gdy zaistnieje konieczność odparcia bezpośredniego, bezprawnego zamachu na:

- 1) życie, zdrowie lub wolność strażnika lub innej osoby,
- 2) ważne obiekty, urządzenia lub obszary uczelni,
- 3) mienie, gdy stwarza on jednocześnie bezpośrednie zagrożenie życia, zdrowia lub wolności strażnika lub innej osoby;

lub konieczność przeciwstawienia się osobie:

- 4) niepodporządkowującej się wezwaniu do natychmiastowego porzucenia broni, materiału wybuchowego lub innego niebezpiecznego

⁸ Dz.U. z 2013 r., poz. 1681.

⁹ Art. 36 ust. 1 pkt 4 u.o.o.m. w zw. z art. 12 ust. 1 pkt 1 lit. „a”, „b” i „d”, pkt 2 lit. „a”, pkt 7, 9, pkt 12 lit. „a” i pkt 13 ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz.U. z 2013 r., poz. 628).

¹⁰ Art. 36 ust. 1 pkt 4 lit. „a” w zw. z art. 11 pkt 2, 5, 8, 10 i 13 ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej.

przedmiotu, którego użycie może zagrozić życiu, zdrowiu lub wolności strażnika lub innej osoby,

- 5) usiłującej bezprawnie odebrać broń palną strażnikowi uczelnianemu lub innej osobie uprawnionej do jej posiadania;

bądź w celu:

- 6) zaalarmowania lub wezwania pomocy;
7) oddania strzału ostrzegawczego¹¹.

Ukształtowanie uprawnień strażników uczelnianych, jako pracowników ochrony, pozwala im na elastyczne dobieranie środków do osiągnięcia celów związanych z zapewnianiem porządku i ochrony na terenie uczelni. Nie budzi wątpliwości, że bezwzględnie powinno ono następować z uwzględnieniem zasady proporcjonalności, stosownie do regulacji art. 6 – art. 9 ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej. W przypadku zatem postulowanych zmian i uzupełnienia regulacji p.s.w. o normy dotyczące straży uczelnianych, nie byłoby wadliwe pozostawienie odesłania w zakresie uprawnień strażników do wyżej omówionych przepisów.

Odrębną kwestią jest jednak poziom wykształcenia, wykształcenia, sprawności fizycznej oraz kultury osobistej strażników uczelnianych. Warto, aby zagadnienie to doczekało się własnej regulacji w p.s.w., gdyż wydaje się, że wskazani strażnicy powinni cechować się szczególnymi walorami w podanym zakresie, a to z uwagi tak na obcowanie z osobami pobierającymi wykształcenie wyższe oraz posiadającymi stopnie i tytuły naukowe, jak również ze względu na obszar działalności (szkoła wyższa), z którym wiąże się w optyce społecznej konieczność zapewniania najwyższych standardów działania. Z tych względów cenne byłoby, aby strażnicy uczelniani np. posiadali wykształcenie wyższe, odbywali odpowiednie kursy oraz przechodzili okresowe testy sprawności fizycznej, jak również psychologiczne. Stosowne wymogi powinny być ujęte w p.s.w., z możliwością ich dookreślenia przez rektora czy senat uczelni.

4. Określanie terenu uczelni wyższej

Teren objęty autonomią uczelni, na którym za zapewnienie porządku i bezpieczeństwa odpowiada rektor, określa on w porozumieniu z właściwym organem samorządu terytorialnego, stosownie do dyspozycji art. 227 ust. 2 p.s.w. W tym miejscu rozważenia wymaga charakter prawny tego porozumienia, o którym mowa we wzmiankowanym przepisie.

¹¹ Art. 36 ust. 1 pkt 5 lit. „a” w zw. z art. 45 pkt 1 lit. „a”-„c” i pkt 2 oraz art. 47 pkt 3 i 6 ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej.

Na wstępie wyjaśnić wypada, że rzeczzone porozumienie nie jest porozumieniem administracyjnym, w rozumieniu jakie nadaje mu doktryna prawa administracyjnego¹². Na problem odróżnienia porozumień administracyjnych od działań typu „w porozumieniu” czy „w uzgodnieniu” zwracali już uwagę Z. Cieślak¹³ i M. Grążawski¹⁴. Porozumienie wskazane w art. 227 ust. 2 p.s.w. nie tworzy podstaw do podejmowania określonych działań w celu realizacji jego postanowień, lecz stanowi realizację obowiązku współdziałania już wynikającego wprost z ustawy¹⁵. Pojęcie to, w omawianym przypadku, dotyczy zatem współdziałania polegającego na wspólnym ustaleniu treści czynności będącej bezpośrednio przedmiotem tego współdziałania¹⁶, nie stanowi zaś jedynie podstawy dla dalszych wspólnych działań. Jak się wydaje, idzie wobec tego w art. 227 ust. 2 p.s.w. o zgodny tryb uzgodnienia przestrzeni oznaczonej jako teren uczelni – dokonywanego między rektorem a podmiotem reprezentującym jednostkę samorządu terytorialnego. Warto zaznaczyć, że wydawanie wspólnych generalnych aktów administracyjnych, właśnie w „porozumieniu” z innym podmiotem, nie należy do rzadkości¹⁷.

Co interesujące, lektura art. 227 ust. 2 p.s.w. wskazuje, że wiodącą rolę w zakresie określania terenu uczelni ma jej rektor. W istocie jednak to jednostka samorządu terytorialnego¹⁸, z uwagi na konsekwencje prawne uzgadnianego porozumienia w przedmiocie terenu uczelni, odgrywa zasadniczą rolę w tej materii. Konstatacja ta wynika bowiem z tego, że określenie terenu uczelni przez jednostkę samorządu terytorialnego musi być – jak się wydaje – oparte na akcie prawa miejscowego, tj. uchwale rady gminy, podlegającej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Stanowisko to oparte jest na kilku przesłankach, sprowadzających się do uznania, że rzeczone akty samorządu te-

¹² Jak wskazuje bowiem Z. Cieślak (*Porozumienie administracyjne*, Warszawa 1985, s. 113-114), „istotą porozumienia administracyjnego jest uwarunkowane prawnie i faktycznie współdziałanie niezależnych w przedmiocie porozumienia podmiotów, którego treść stanowi stworzenie w akcie prawnym porozumienia formalnych podstaw wspólnej realizacji określonych zadań administracyjnych oraz podjęcie niezbędnych i zsynchronizowanych działań faktycznych i prawnych w celu wykonania zawartego aktu”. Tymczasem w omawianym porozumieniu, o którym mowa w art. 227 ust. 2 p.s.w., brak jest elementu realizacji określonego zadania administracyjnego.

¹³ Zob. Z. Cieślak, *op. cit.*, s. 107.

¹⁴ M. Grążawski, *Porozumienie administracyjne jako prawna forma działania współczesnej administracji publicznej*, Bielsko-Biała 2007, s. 108.

¹⁵ Por. *ibidem*.

¹⁶ Zob. *ibidem*, s. 104-105.

¹⁷ Zob. S. Biernat, *Działanie wspólne w administracji państwowej*, Ossolineum 1979, s. 114-115.

¹⁸ Rada gminy będzie tu organem właściwym. Chodzi bowiem o obszar działania uczelni, a nie o właściwość mienia, z którego ona korzysta czy sąsiaduje. Gmina będzie zatem jednostką właściwą nawet wówczas, gdy uczelnia działa korzystając z mienia powiatu czy sąsiadując z tym mieniem – odmiennie: H. Izdebski, J.M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 522.

rytorialnego wydawane w ramach uzgodnienia z rektorem – spełniają kryteria aktu prawa miejscowego¹⁹, posiadając wszystkie jego cechy²⁰.

Po pierwsze, uchwała rady gminy w przedmiocie wyznaczenia terenu uczelni ma charakter normatywny, powszechnie obowiązujący, gdyż odnosi się do praw i obowiązków podmiotów nieznajdujących się względem niej w podległości służbowej czy organizacyjnej. Ma przy tym terytorialny zasięg działania i lokalny przedmiot normowania. Rzeczona uchwała, określając obszar szkoły wyższej w gminie, czyni przypisane uczelni tereny przestrzenią, która może być autonomicznie – w granicach ustaw – kształtowana przez samą daną szkołę wyższą. Dotyczy to też tego, o czym będzie mowa, że tereny te stają się przestrzenią ograniczonego działania służb państwowych, co ma przełożenie na możliwość egzekwowania względem obywateli przepisów m.in. o charakterze karnym. Nie powinno zatem budzić wątpliwości, że w ten sposób – abstrakcyjny i generalny – owa uchwała odnosi się do sfery prawnej owych obywateli i służb państwa. Jak zauważa P. Nowik, określa bowiem tereny, na których wyłączony jest obowiązek Policji ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego²¹.

Po drugie, uchwały te są wydawane na podstawie i w granicach prawa, tj. w oparciu o art. 227 ust. 2 p.s.w. Przepis ten stanowi bowiem wystarczającą materialnoprawną podstawę do wydania rzeczonych aktu rady gminy. Zawiera zatem delegację dla rady gminy do wydania stosownej uchwały. To upoważnienie nie wynika zatem z domniemania czy wykładni, lecz wprost ze wskazanego przepisu.

Po trzecie, omawiane uchwały są podejmowane przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy, która jest „właściwym organem samorządu terytorialnego”, o którym mowa w art. 227 ust. 2 p.s.w. W praktyce jednak stosowny akt będzie uchwalany przez nią na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Po czwarte, podejmowanie rzeczonych uchwał służy wykonaniu – w szerokim rozumieniu – dyspozycji art. 227 ust. 2 p.s.w., który to przepis ma charakter bezwzględny, a dla jego realizacji przez rektora konieczne jest współdziałanie ze strony gminy właśnie przez podjęcie stosownej uchwały, ograniczonej naturalnie ramami stworzonymi przez ten przepis.

Nie budzi też wątpliwości, że akt prawa miejscowego nie musi dotyczyć całej jednostki samorządu terytorialnego, ale może też regulować kwestie związane z jej częścią²² – np. właśnie obszarem uczelni. Zaznaczyć ponadto wypada, że

¹⁹ Por. M. Węgrzyn-Skarbek, *Porozumienie administracyjne a prawo miejscowe*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 6, s. 56.

²⁰ Klarownie przedstawia je D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 70-79.

²¹ P. Nowik, *op. cit.*, s. 1064.

²² M. Węgrzyn-Skarbek, *op. cit.*, s. 49-51.

wskazana uchwała rady gminy podlegać będzie kontroli nadzorczej wojewody i – w przypadku wniesienia skargi – sądu administracyjnego.

Nie można jednak nie zauważyć, że praktyka w analizowanej kwestii jest różna, i nierzadko zamiast prawidłowej uchwały rady gminy i zarządzenia rektora, podpisywane jest porozumienie między tym ostatnim a wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta), a nawet bywa, że rektor sam wydaje zarządzenie po ustnej (np. telefonicznej) konsultacji z władzą wykonawczą gminy²³. Takie postępowanie zasługuje na dezaprobatę, a to z uwagi na to, że – jak była mowa – wyznaczenie terenu uczelni przekłada się na prawa i obowiązki osób postronnych, które mogą być regulowane wyłącznie aktami prawa powszechnie obowiązującego.

Stosowna uchwała rady gminy nie jest jednak wystarczająca dla wyznaczenia terenu uczelni w rozumieniu administracyjnoprawnym przyjętym w art. 227 p.s.w.²⁴. W myśl art. 227 ust. 2 p.s.w., teren ten musi zostać bowiem jeszcze określony przez samego rektora, np. w formie zarządzenia. Zarządzenie to powinno normować zagadnienia terenowe szkoły wyższej w sposób szczegółowy. Taka regulacja jest uzasadniona. Różnica między treścią aktu rektora a uchwałą rady gminy w przedmiocie terenu uczelni sprowadza się bowiem do tego, że wskazana rada może określać tylko teren szkoły wyższej znajdujący się w granicach swojej gminy; tymczasem rektor w zarządzeniu określa cały teren uczelni, który może – np. w postaci ośrodków zamieszkowych – znajdować się w kilku gminach. Z tego względu wskazane uchwały rad gmin mają w pewnym stopniu charakter zagadnienia wstępnego (zajęcia stanowiska) w kwestii, która musi zostać jednoznacznie ustalona przed wydaniem opartego na art. 227 ust. 2 zarządzenia rektora. Z uwagi na swój normotwórczy charakter, rzeczne zarządzenie powinno podlegać publikacji w urzędowym periodyku uczelni²⁵, a w każdym przypadku w Biuletynie Informacji Publicznej danej szkoły wyższej²⁶.

Dodać wreszcie wypada, że skoro zarówno uchwały rad gmin, jak i zarządzenie rektora, w przedmiocie terenu uczelni – powinny być wydane w myśl przepisu „w porozumieniu” – to należy to rozumieć w ten sposób, że treść ww. aktów ma być ustalona zgodnie, wspólnie między poszczególnymi gminami a rektorem uczelni. Jak stwierdzają H. Izdebski i J.M. Zieliński, określenie tery-

²³ Por. np. zarządzenie Rektora PWSiP Nr 78/13 w sprawie: określenia terenu PWSiP w Łomży oraz zasad wkraczania funkcjonariuszy służb państwowych i samorządowych na teren uczelni, <http://www.pwsip.edu.pl/bip/index.php?option=content&view=article&id=1769> (dostęp: 9 marca 2014 r.).

²⁴ Nie chodzi tu zatem o teren w znaczeniu oznaczenia nieruchomości w świetle prawa geologicznego czy cywilnego.

²⁵ Przykładem takiego publikatora może być „Monitor Uniwersytetu Warszawskiego”: <http://www.monitor.uw.edu.pl/> (dostęp: 1.03.2014 r.).

²⁶ Stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. „a” w zw. z art. 8 ust. 3 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.).

torium uczelni powinno być oparte na jednomyślności zaangażowanych w proces podmiotów²⁷.

5. Pojęcie służb państwowych odpowiedzialnych za utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego

Wyjaśnienia wymaga także rozumienie pojęcia służb państwowych odpowiedzialnych za utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego, którym posługuje się art. 227 ust. 3 p.s.w. Analiza ustawodawstwa wskazuje, że należy je odnosić do Policji²⁸, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego²⁹, Agencji Wywiadu³⁰, Żandarmerii Wojskowej³¹, Sił Zbrojnych³², Straży Granicznej³³, Centralnego Biura Antykorupcyjnego³⁴, Straży Pożarnej³⁵, Służby Celnej³⁶ i Służby Więziennej³⁷. Nie mieści się zaś w tym pojęciu Biuro Ochrony Rządu³⁸. Nie powinno ulegać wątpliwości, że zakres służb, mogących wkraczać na uczelnię, z uwagi na przysługującą jej autonomię (art. 70 ust. 5 Konstytucji RP), należy wyklądać zwężająco. Pamiętać bowiem wypada, że wkroczenie rzeczonych służb na teren szkoły wyższej jest sytuacją wyjątkową, a wyjątki – w myśl zasady *exceptiones non sunt extendendae* – nie mogą być wykładane w sposób rozszerza-

²⁷ Zob. H. Izdebski, J.M. Zieliński, *op. cit.*, s. 522.

²⁸ Stosownie do art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.), „Do podstawowych zadań Policji należą ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego”; por. H. Izdebski, J.M. Zieliński, *op. cit.*, s. 522.

²⁹ Jak bowiem wskazuje art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154 ze zm.), do zadań ABW należy m.in. rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz jego porządek konstytucyjny.

³⁰ Zob. zwłaszcza art. 6 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu.

³¹ Zob. zwłaszcza art. 4 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 568 ze zm.).

³² Zob. art. 3 ust. 1 i 2 ustawy z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 461 ze zm.).

³³ Zob. art. 1 ust. 2 pkt 4 i 5 ustawy z 19 października 1990 r. o Straży Granicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675 ze zm.).

³⁴ Zob. art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. „b” ustawy z 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 621 ze zm.). Por. E. Ura, *op. cit.*, s. 515.

³⁵ Zob. art. 1 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o Straży Pożarnej (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 ze zm.).

³⁶ Zob. art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz.U. Nr 168, poz. 1323 ze zm.).

³⁷ Por. art. 2 ust. 2 pkt 5 ustawy z 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. Nr 79, poz. 523 ze zm.).

³⁸ Por. art. 2 ust. 1 ustawy z 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 170).

jący. Z tych względów wydaje się, że nie można zaliczyć do służb państwowych wskazanych w wymienionym przepisie straży gminnej (miejskiej), nie jest to bowiem służba państwowa³⁹. Spostrzec wypada, że taka kwalifikacja wyklucza też zawieranie ze strażą gminną (miejską) porozumień, o których mowa w art. 227 ust. 4 p.s.w. Nie oznacza to naturalnie, że straż gminna (miejaska) może wkraczać na teren uczelni bez zgody rektora, ale przeciwnie – jej obecność w szkole wyższej w charakterze służbowym jest niedopuszczalna w każdym przypadku.

Jak twierdzi P. Nowik, art. 227 p.s.w. nie ogranicza Policji w wykonywaniu obowiązków w postaci ścigania sprawców przestępstw. Uważa on, że zaniechanie przez Policję czynności na terenie uczelni – pomimo posiadanej wiedzy o popełnionym przestępstwie oraz sprawcy tego czynu – wiązałoby się z odpowiedzialnością nie tylko dyscyplinarną, lecz także karną funkcjonariusza Policji, który nie podjąłby czynności zmierzających do ujawnienia przestępstwa, zabezpieczenia dowodów i ujęcia sprawców⁴⁰. Z poglądem tym można jednak zgodzić się tylko o tyle, o ile odnosi się do sytuacji wskazanych w art. 227 ust. 3 zdanie drugie p.s.w., a zatem bezpośredniego zagrożenia życia ludzkiego i kłęski żywiołowej⁴¹. Szersze ujęcie przekreślałoby bowiem gwarancyjny wymiar analizowanego przepisu. Jeżeli zatem nie zostało zawarte porozumienie między rektorem a właściwym organem służby państwowej, które by określało sytuacje dopuszczające wkroczenie tych służb na teren uczelni – inne niż bezpośrednie zagrożenie życia ludzkiego i kłęski żywiołowej – wówczas w żadnym przypadku służby takie nie mogą znajdować się na terenie uczelni. Art. 227 ust. 3 p.s.w. będzie wobec tego stanowić *lex specialis* względem regulacji Kodeksu postępowania karnego⁴² i przepisów normujących daną służbę.

Warto zaznaczyć, że unormowanie art. 227 ust. 3 p.s.w. wyklucza wkroczenie służb państwowych na teren uczelni w licznych przypadkach określonych w regulacjach prawnokarnych. Nie oznacza to naturalnie, że osoba znajdująca się w szkole wyższej uwalnia się od konsekwencji popełnionych czynów, a jedynie – że jej ściganie i ujęcie przechodzi na terenie uczelni na jej rektora. Stanowi to wyraz jego silnej pozycji, opartej na autonomii szkoły, może on bowiem odstąpić od ujęcia i ścigania osoby oskarżonej o przestępstwo czy dopuszczającej się czynu karalnego (o ile nie jest ów czyn związany z zagrożeniem życia ludzkiego), zaś służby państwowe – do chwili opuszczenia przez ściganego terenu uczelni – nie będą mogły podejmować żadnych działań mających na celu jego ujęcie w tej

³⁹ Stosownie do art. 1 i art. 2 ust. 1 ustawy z 29 kwietnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. Nr 123, poz. 779 ze zm.), straż gminna jest tworzona przez radę gminy do ochrony porządku publicznego na terenie gminy i pełni służebną rolę wobec społeczności lokalnej – a nie państwowej.

⁴⁰ P. Nowik, *op. cit.*, s. 1064-1065.

⁴¹ Wyczerpująco omawia te pojęcia w kontekście art. 227 p.s.w. E. Ura, *op. cit.*, s. 516-517.

⁴² Ustawa z 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. Nr 89, poz. 555 ze zm.).

przestrzeni. Można zatem w pewnym uproszczeniu stwierdzić obrazowo, że tak jak kiedyś mawiano, iż „powietrze miejskie czyni wolnym”, tak obecnie czyni nim „oddychanie powietrzem uniwersyteckim” (szkoły wyższej).

Powyższe rozwiązanie może potencjalnie stwarzać pewne problemy z punktu widzenia państwowej polityki karnej⁴³, jednak wydaje się ono koniecznym ustępstwem, jakie należy poczynić, aby zabezpieczyć świat nauki i badań – wolnej myśli – przed ingerencją władzy państwowej. Ingerencja ta, choćby potencjalna, mogłaby bowiem godzić w wolność nauki i badań, głoszenia ich wyników, a pośrednio w wolność słowa – mając skutek „mrozący” dla badaczy (ang. *chilling effect*). W przypadku popełnianych na uczelni przestępstw, np. związanych ze sferą treści, do których należy m.in. art. 256 Kodeksu karnego⁴⁴ penalizujący tzw. „mowę nienawiści”, to rektorowi w pewien sposób przyznano prawo rozstrzygnięcia, czy istotnie ma się do czynienia z przestępstwem, a zatem czy ująć daną osobę i przekazać służbom państwowym, czy przeciwnie – udzielić jej schronienia. Wartość tego rozwiązania jest niebagatelna zwłaszcza wobec nieostrych określeń niektórych penalizowanych czynów.

Mając na uwadze powyższe, trzeba podkreślić, że art. 227 ust. 3 p.s.w. należy do nienaruszalnego rdzenia zasady autonomii szkół wyższych. Z tego względu jego ewentualna derogacja – lub przepisu jemu podobnego – byłaby niekonstytucyjna, a to ze względu na rażące naruszenie art. 70 ust. 5 ustawy zasadniczej.

6. Porozumienie zawierane między rektorem a służbami państwowymi odpowiedzialnymi za utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego

Rektor uczelni, w myśl art. 227 ust. 4 p.s.w., może zawierać wzmiankowane wcześniej porozumienia z właściwymi organami służb państwowych odpowiedzialnych za utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego, w których zostają określone inne niż bezpośrednie zagrożenie życia ludzkiego lub klęska żywiołowa przypadki związane z utrzymaniem porządku i bezpieczeństwa – uzasadniające przebywanie tych służb na uczelni. Przedmiotem rozważenia także i w tym zakresie musi być charakter prawny porozumienia oraz dopuszczalne jego elementy.

Z uwagi na zawieranie wskazanego porozumienia przez podmioty równorzędne, jak również to, że służy ono realizacji zadań administracyjnych (w zakresie porządku i bezpieczeństwa) w drodze współdziałania prawnego i fak-

⁴³ Przykładowo w sytuacji, gdy rektor nie będzie się sprzeciwiał korzystaniu przez studentów na terenie uczelni z narkotyków, noszeniu symboli faszystowskich czy głoszeniu tzw. „mowy nienawiści”.

⁴⁴ Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 ze zm.

tycznego umawiających się podmiotów, tworząc ku niemu podstawy – może być ono kwalifikowane jako porozumienie administracyjne. Spełnia bowiem kryteria, jakie stawia nauka prawa dla zakwalifikowania danej formy działania administracji w ramach tego pojęcia⁴⁵. Treścią zatem stosunku prawnego wykreowanego na mocy wskazanego porozumienia jest określenie procesu harmonizowania i wykorzystywania przez uczestników porozumienia wzajemnie zmodyfikowanej aktywności w sferze realizacji określonych w nim przez zadania administracyjne celów społecznych⁴⁶, w omawianym przypadku – w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego. Przedmiotem porozumienia administracyjnego jest współdziałanie podmiotów administracji publicznej⁴⁷. Istotą omawianego porozumienia jest zatem umożliwienie służbom państwowym – w sytuacjach określonych w porozumieniu – wkroczenia na teren uczelni celem realizacji wskazanych zadań publicznych z zakresu porządku i bezpieczeństwa.

Do zawarcia porozumienia z art. 227 ust. 4 p.s.w. dochodzi na skutek zgodnych oświadczeń woli współdziałających podmiotów⁴⁸. Samo porozumienie musi mieć niewątpliwie formę pisemną⁴⁹.

Można się zastanawiać, czy omawiane porozumienie nie tworzy *sui generis* aktu normatywnego. Podobne jest ono bowiem do porozumień administracyjnych zawieranych przez organy samorządów terytorialnych, którym część doktryny przypisuje charakter właśnie prawa miejscowego⁵⁰. Porozumienie rektora z właściwym organem służb zawiera normy generalne i abstrakcyjne, określające kiedy osoby niepodporządkowane służbowo czy organizacyjnie rektorowi i organowi służby państwowej – będą mogły zetknąć się z tymi służbami i zostać zatrzymane na terenie uczelni przez ich funkcjonariuszy. Choć posiada zatem pewne cechy prawa miejscowego, podmioty zawierające rzeczzone porozumienie nie należą jednak do jednostek uprawnionych do jego stanowienia – nie stanowią wszak organów samorządu terytorialnego. Jest to jednak przeszkoda formalna, nie zaś – materialna, do uznania ww. porozumienia za prawotwórcze, zwłaszcza w kontekście dokonywanego nim poszerzenia normy art. 227 ust. 3 ps.w. poza zakres zawarty w tym przepisie.

Z podanych względów mogą rodzić się uzasadnione wątpliwości co konstytucyjności wskazanego porozumienia, zwłaszcza co do jego zgodności z konstytucyjnym katalogiem źródeł prawa, mającym mieć charakter zamknięty (art. 87

⁴⁵ O kryteriach tych zob. Z. Cieślak, *op. cit.*, s. 113-117.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 140.

⁴⁷ M. Grążawski, *op. cit.*, s. 18.

⁴⁸ Por. *ibidem*, s. 32.

⁴⁹ Por. *ibidem*, s. 34.

⁵⁰ M. Węgrzyn-Skarbek, *op. cit.*, s. 58-61.

ust. 1 Konstytucji RP). Odpowiedzią na nie może być jednak orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który – niezależnie od kontrowersji związanych z tym rozstrzygnięciem – dopuścił regulowanie sytuacji prawnej studentów w drodze aktów generalnych szkoły wyższej⁵¹. Do tej grupy można odpowiednio zakwalifikować omawiane porozumienia. Z uwagi na ich publicznoprawny charakter, dotyczący wszak administracji uczelnianej, jak też jednostronne określenie w treści porozumienia sytuacji odnoszących się do osób trzecich – nie można wskazanego typu uznać za cywilnoprawny.

Stronami omawianego aktu są rektor uczelni i organ danej służby państwowej odpowiedzialnej za porządek publiczny i bezpieczeństwo wewnętrzne. Z uwagi na swój charakter, omawiane porozumienie powinno być, jak wspomniano, zawarte na piśmie i podlegać publikacji (ogłoszeniu) a także udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. *De lege ferenda*, mając na względzie doniosłość regulacji związanych z obecnością służb mundurowych na uczelni, należy postawić postulat, aby rzeczne porozumienie musiało podlegać zatwierdzeniu w określonym terminie (np. trzech miesięcy) przez senat uczelni w drodze uchwały. Nie tylko nadawałoby to odpowiednią rangę wskazanemu aktowi, ale przede wszystkim decyzja co do jego zawarcia byłaby rozważona, a następnie poparta lub zanegowana, przez przedstawicieli wszystkich członków społeczności akademickiej, w tym studentów i doktorantów. Miałoby to także przełożenie na jakość zawartych w porozumieniu unormowań oraz skuteczniej wykluczałoby zaistnienie w nim tych treści, które negatywnie rzutowałyby na wolność akademicką.

Do zasadniczych elementów analizowanego porozumienia należą: postanowienia ogólne; wskazanie podmiotów zawierających porozumienie; określenie przypadków, o których mowa w art. 227 ust. 4 p.s.w.; procedura związana z wkroczeniem funkcjonariuszy służby (organu) na teren uczelni w wymienionych przypadkach i inne formy realizacji celów porozumienia; sposób zmiany i wypowiedzenia porozumienia bądź czas jego trwania⁵². Zaznaczyć należy, że szczególną wagę wiązać wypada z precyzją sformułowania przypadków umożliwiających wkroczenie służb mundurowych na teren uczelni.

Jak się wydaje, rektor uczelni – określając w zawierającym porozumieniu inne niż ustawowe przypadki związane z utrzymaniem porządku i bezpieczeństwa na terenie szkoły wyższej uzasadniające przebywanie w jej przestrzeni służb państwowych odpowiedzialnych za utrzymanie porządku i bezpieczeństwa wewnętrznego – powinien mieć na uwadze, że sygnowane przez niego uzgodnienie nie może przekreślać czy choćby negatywnie wpływać na realizację celu ustanowienia autonomii szkolnictwa wyższego. Z tego względu wśród okre-

⁵¹ Zob. wyrok TK z 5 października 2005 r., SK 39/05, OTK ZU 2005, seria A, nr 9, poz. 99.

⁵² Podobnie E. Ura, *op. cit.*, s. 517.

ślonych w zawierającym porozumieniu przypadków nie może być takich, które bezpośrednio lub choćby potencjalnie będą zakłócać prowadzenie swobodnej, krytycznej działalności naukowej, badawczej i dydaktycznej, jak też wywierać wspomniany tzw. efekt mrożący (np. badacze nie będą prezentować pewnych poglądów z uwagi na możliwość wkroczenia służb państwowych). W istocie, wątek ten wiąże się z konstytucyjną wolnością prowadzenia badań naukowych i ogłaszania ich wyników (art. 73 Konstytucji RP), jak i wolnością wypowiedzi (art. 54 ust. 1 Konstytucji RP), która szczególnie chroniona powinna być w murach uczelni wyższej. Co więcej, z uwagi właśnie na wymogi autonomii szkolnictwa wyższego, pierwszorzędne znaczenie ma określoność regulacji zawartych w owym „porozumieniu”, która odpowiadać musi standardowi kształtowania przepisów prawnych. Niedopuszczalne jest wobec tego określanie przypadków, o których mowa w art. 227 ust. 4 p.s.w., w sposób nazbyt generalny, nieprecyzyjny (nieostry), wymagający skomplikowanej wykładni czy odsyłający. Zakres dopuszczalnego wkroczenia służb państwowych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo oraz porządek powinien zatem zostać ustalony w zgodzie z zasadą proporcjonalności i mieć uzasadnienie. Nie może zaś stanowić przezwyciężenia dbałości o porządek i bezpieczeństwo na terenie uczelni w całości czy choćby znacznej części na te służby. Obowiązki bowiem w tym względzie – w zgodzie z zasadą autonomii szkolnictwa wyższego – ciążyą z mocy ustawy na rektorze uczelni.

Analiza empiryczna wskazuje, że zawieranie ww. porozumień jest zjawiskiem dość powszechnym, zaś najczęściej dotyczą one dopuszczalności wkroczenia na teren uczelni Policji w celu zwalczania przestępstw związanych z narkotykami⁵³.

7. Wejście służb państwowych na teren szkoły wyższej

Wkroczenie omawianych służb państwowych na teren uczelni bez wezwania rektora wymaga jego natychmiastowego zawiadomienia⁵⁴. Zawiadomienie może nastąpić w dowolnej formie (np. telefonicznie), ale musi być udokumentowane.

Stosownie do art. 227 ust. 5 p.s.w, służby państwowe, o których mowa w ust. 3 wskazanego przepisu, są obowiązane opuścić teren uczelni niezwłocz-

⁵³ Zob. m.in. porozumienie między Politechniką Wrocławską a Policją, http://pwr-2005.wroc.pl/upload_module/files/porozumienie%20z%20policja.pdf (dostęp: 9.03.2014 r.); porozumienie w sprawie przeciwdziałania narkomanii i zagrożeniom terrorystycznym oraz zasad postępowania w przypadku wezwania i wkroczenia Policji na teren Uniwersytetu Jagiellońskiego zawarte w Krakowie w dniu 27 sierpnia 2012 r. pomiędzy Rektorem Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie prof. dr. hab. Karolem Musiołem a Komendantem Miejskim Policji w Krakowie, niepubl.; <http://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news,18657,porozumienie-miedzy-uniwersytetem-warszawskim-a-policja.html> (dostęp: 9.03.2014 r.).

⁵⁴ E. Ura, *op. cit.*, s. 515.

nie po ustaniu przyczyn, które uzasadniały ich wkroczenie na teren uczelni, lub na żądanie rektora. Kwestia ta wymaga doprecyzowania.

Wskazany przepis ustanawia zasadę, że służby mogą znajdować się w przestrzeni szkoły wyższej tyle i tylko tyle czasu, ile istnieją przyczyny, które uzasadniały wstęp na teren uczelni. Przyczynami tymi mogą być tylko bezpośrednie zagrożenie życia ludzkiego, klęska żywiołowa lub okoliczność jednoznacznie wskazana w treści zawartego porozumienia. Z chwilą ich ustania, wskazane służby są obowiązane natychmiast, bez zbędnej zwłoki, opuścić przestrzeń przynależną do szkoły wyższej. Wszelka ich aktywność po tym terminie stanowi bowiem rażące naruszenie autonomii danej uczelni.

Warto zaznaczyć, że nawet w przypadku bezpośredniego zagrożenia życia ludzkiego, klęski żywiołowej czy zaistnienia okoliczności wskazanej w zawartym porozumieniu, służba państwowa ma obowiązek niezwłocznego opuszczenia terenu uczelni – jeżeli tylko zażąda tego rektor. Przepis ten ma charakter bezwarunkowy. Znajduje on głębokie uzasadnienie. Kwestia bowiem tego, czy zaistniały przesłanki do wkroczenia służby państwowej na teren uczelni z jej własnej inicjatywy – może być nieostra. Ostateczne zdanie pozostawiono zatem w tym zakresie rektorowi, chroniąc tym samym autonomiczność szkoły wyższej. Intencją było tu wykluczenie sytuacji, gdy okoliczności uzasadniające wkroczenie służby na teren uczelni będą pozorne bądź jedynie pretekstem.

Ustawodawca nie określa, w jakiej formie ma być wyrażone przez rektora żądanie opuszczenia przez służbę państwową terenu uczelni. Z tego względu wydaje się, że może być ona dowolna, a zatem nie tylko pisemna, ale i ustna. Żądanie to może być natychmiast egzekwowane przez straż uczelnianą.

8. Dopuszczalność stanowienia przez szkoły wyższe przepisów porządkowych

Cenne wydaje się w tym miejscu omówienie dopuszczalności stanowienia przez uczelnie przepisów porządkowych. *De lege lata* o podobnej kompetencji nie wspomina żaden przepis p.s.w. Tymczasem rzeczzone unormowania traktowałyby o prawach i obowiązkach jednostek niepodporządkowanych organizacyjnie czy służbowo władzom uczelni, a zatem wymagają oparcia w ustawie. Brak zatem wyraźnej podstawy prawnej do uchwalania przepisów porządkowych wyklucza ich ustanawianie przez rektora czy senat uczelni. Stan ten należy ocenić negatywnie. Autonomiczność szkoły wyższej uzasadnia to, aby także w zakresie utrzymania ładu, porządku i bezpieczeństwa na swym terenie jej władze mogły korzystać z kompetencji prawotwórczej. *De lege ferenda*, uprawnienie do ustanowienia przepisów porządkowych szkoły wyższej powinno przysługiwać senato-

wi uczelni. Ze względu na ich wyjątkowy charakter można – w celu zabezpieczenia praw i obowiązków jednostek – rozważyć wyjątkowo nadzór prewencyjny w postaci wymogu uprzedniego zatwierdzenia przepisów porządkowych uczelni przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego.

Wypada zaznaczyć, że niedopuszczalność uchwalania przez władze uczelni przepisów porządkowych nie oznacza, że rektor nie może wydawać aktów wewnętrznych w zakresie zapewniania ładu, bezpieczeństwa i porządku. Warunkiem jest jednak, aby normy te były skierowane wyłącznie do podległych jemu pracowników, np. straży uczelnianej.

9. Ograniczenia we wstępie służb państwowych na teren uczelni jako element tradycji

Kończąc wypada powtórzyć, że unormowane w art. 227 ust. 3 i 5 p.s.w. ograniczenia, we wstępie służb mundurowych na teren uczelni, są niczym innym, jak „żrenicą” autonomii szkół wyższych, zabezpieczeniem niezależności myśli naukowej i pracy badawczej – m.in. przed naciskami określonych władz państwowych. Chronią zatem także wolność badań wyrażoną w art. 73 Konstytucji RP i wolność słowa zabezpieczoną art. 54 ust. 1 ustawy zasadniczej. Omawiane ograniczenia należą wobec tego do istoty gwarancji ustanowionej art. 70 ust. 5 Konstytucji RP, tworząc wymiar terytorialny rzeczowej autonomii.⁵⁵ Wynika on z wielowiekowej zasady niewkraczania władzy publicznej i jej służb na teren uczelni bez zgody jej władz⁵⁶, tradycji ze wszech miar zasługującej na pieczołowite kultywowanie, zwłaszcza w wolnym i demokratycznym państwie prawa. Stanowi ona fundament dla nieskrępowanego rozwoju i wolności nauki.

⁵⁵ Por. P. Nowik, *op. cit.*, s. 1063.

⁵⁶ Zob. H. Izdebski, J. M. Zieliński, *op. cit.*, s. 521.

JACEK PAKUŁA

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

O pomocy materialnej dla studentów na kanwie nowelizacji ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym

.....

1. Wprowadzenie

Odnosząc się do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw¹ należy przywołać treść art. 70 ust. 4 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.², zgodnie z którym:

„Władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. W tym celu tworzą i wspierają system indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów. Warunki udzielania pomocy określa ustawa.”

Systemy pomocy materialnej dla uczniów i studentów wpisują się w powszechne prawo do nauki, które to uznawane jest m.in. za podstawę rozwoju społeczeństwa³. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 listopada 2000 r. wyraźnie wskazał, że w art. 70 Konstytucji zawarte zostały „narzędzia zapewniające realizację prawa do nauki”⁴. Z oczywistych względów dopuszcza się wiele systemów wspierających studentów – o charakterze zwrotnym, jak np. kredyty i pożyczki studenckie, oraz bezzwrotnym, opartym głównie na stypendiach. Na marginesie tylko należy wskazać na inne formy pomocy państwa - np. ulgi ko-

¹ Dz.U. z 2014 r., poz. 1198, dalej jako nowela.

² Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm. – dalej jako Konstytucja.

³ Zob. A. Jakubowski, *Prawo do nauki (art. 2 Protokołu nr 1 do Konwencji) a numerus clausus w szkolnictwie wyższym – uwagi na tle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 2 kwietnia 2013 r. w sprawie Tarantino i inni przeciwko Włochom*, Studia Prawa Publicznego 2014 nr 1(5), s. 107-125 i przywołana tam bibliografia.

⁴ Wyrok TK z dnia 28 listopada 2000 r., sygn. SK 18/99, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 258.

munikacyjne dla studentów, czy dość znaczną w Polsce liczbę szkół wyższych, dzięki czemu większa liczba osób ma możliwość studiowania. Systemy oparte o pomoc zwrotną oraz bezzwrotną występują najczęściej równolegle, chociaż możliwe jest różne ich natężenie. To natężenie w postaci oferty dla studentów wynika od polityki państwa, potrzeb-zachęt dla osób podejmujących i realizujących naukę oraz od możliwości podmiotów finansujących taką pomoc.⁵

Podstawowym systemem wsparcia w Rzeczypospolitej Polskiej, adresowanym do studentów i doktorantów⁶ jest ten oparty na świadczeniach wymienionych w art. 173 ust. 1 pkt 1-3 i 8 oraz art. 199 ust. 1 pkt 1-4 ustawy z dnia 25 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym⁷. Pomoc ta przyznawana jest przez szkoły wyższe, a także instytuty Polskiej Akademii Nauk prowadzące studia doktoranckie. Przybiera ona postać stypendium socjalnego, zwiększonego ewentualnie o tzw. dopłatę mieszkaniową, stypendium rektora dla najlepszych studentów/stypendium dla najlepszych doktorantów, stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych oraz zapomóg. O istotnej roli tego systemu świadczy nie tylko dostępność – wnioski składane są bowiem w szkołach wyższych i instytutach PAN, ale również skala pomocy. Chodzi tu o wielkość środków przeznaczanych co roku z budżetu państwa na stypendia i zapomogi, jak również o krąg adresatów, rozumiany jako grupa osób mających prawo ubiegać się o te formy wsparcia, jak i faktycznie pobierających te świadczenia⁸.

⁵ Zagadnienie to wykracza poza ramy niniejszej pracy. Zwrócić jednak należy uwagę na odpłatność nauki, która powinna stanowić jeden z czynników różnicujących system wsparcia dla studentów. Edukacja wiąże się nie tylko z kosztami z tytułu czesnego, ale również z dostępem do materiałów edukacyjnych, czy np. koniecznością wynajęcia stancji. Z drugiej strony nie można pomijać takich zagadnień, jak np. jakość kształcenia, czy wartość wyższego wykształcenia, tj. czy osoby legitymujące się dyplomem ukończenia studiów mają lepsze możliwości zarobkowe, itd. Ciężar finansowania edukacji może być skierowany na państwo, tj. podatników (bezpłatna nauka, rozbudowany system stypendiów), jak i wprost na studentów (odpłatne studia, kredyty i pożyczki), może mieć również charakter mieszany. W polskim systemie, obok stypendiów i zapomóg wypłacanych przez szkoły wyższe i instytuty naukowe wskazać należy na liczną grupę świadczeń fundowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, stowarzyszenia i fundacje, a także na tzw. stypendia zamawiane, adresowane do osób, które podjęły kształcenie głównie na kierunkach inżynierjno-technicznych; nt. kierunków zamawianych: M. Sajkowska, *Kierunki zamawiane – element strategii rozwoju gospodarczego Polski* [w:] J. Pakuła (red.), *Współczesne problemy nauki i szkolnictwa wyższego*, Toruń 2013, s. 273-290.

⁶ Na użytek niniejszej pracy, rozważania dotyczące studentów obejmują również doktorantów, o ile nie zostało to inaczej zaznaczone w tekście.

⁷ Dz.U. z 2012 r., poz. 572 ze zm. – dalej jako p.s.w.

⁸ Główny Urząd Statystyczny podaje, że w 2013 r. liczba studentów to 1,67 mln osób, a doktorantów ponad 42 tys.; liczba osób pobierających stypendia (z wyłączeniem m.in. osób, które pobierają stypendium ministra) to 322 tys. studentów oraz nieco ponad 9 tys. doktorantów, a kwota przeznaczona na ww. świadczenia przekroczyła 1,7 mld złotych (Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2013, Warszawa 2013).

Nie bez znaczenia jest fakt, że ww. system pomocy materialnej dla studentów charakteryzuje się pewną stabilnością. Nie podejmując się analizy co do rysu historycznego pomocy materialnej dla studentów wskazać należy, że zgodnie z przepisami m.in. ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym⁹ system oparty był na podziale na stypendia motywacyjne, gdzie kryterium stanowiły wyniki w nauce oraz na stypendia socjalne powiązane z dochodem w rodzinie studenta. Na przestrzeni lat miały miejsce niewielkie modyfikacje, jak wprowadzenie, a następnie zniesienie np. stypendium na wyżywienie, to jednak filarami pomocy materialnej ciągle są: stypendium za wyniki w nauce oraz stypendium socjalne. Mimo takiej stabilności do dziś nie udało się wypracować rozwiązań prawnych, który skutecznie eliminowałyby liczne nieprawidłowości. Chodzi tu głównie o błędy organów stypendialnych stanowiące naruszenia norm postępowania administracyjnego¹⁰ i prawa materialnego, będące podstawą do formułowania postulatów nawet o wyprowadzeniu pomocy materialnej z uczelni¹¹. Błędy te jednak można eliminować w znacznej mierze poprzez stałe podnoszenie świadomości prawnej – zarówno samych studentów, ubiegających się o świadczenia, jak i doszkalanie osób odpowiedzialnych za pomoc materialną w szkole wyższej.

Dostrzec można jednak inne niepokojące zjawisko, szczególnie istotne w świetle tytułowej problematyki zmiany prawa w zakresie pomocy materialnej dla studentów. Chodzi mianowicie o niedbałość legislacyjną. Poprzez styl formułowania niektórych przepisów pozornie dopuszcza się możliwość różnej interpretacji i różnych wniosków wynikających z tych norm. W praktyce istotną rolę odgrywa tutaj działalność sądów administracyjnych, które orzekają w sprawach z zakresu pomocy materialnej dla studentów. W tym miejscu wskazać należy m.in. na wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2006 roku¹², rozstrzygający m.in. o charakterze terminu w przedmiocie stypendium socjalnego.

Odnosząc się zaś do zmiany prawa, można przyjąć, że ustawa nowelizująca modyfikuje określone normy prawne w sposób, że uchyla niektóre jej przepisy, zastępuje przepisami o innej treści lub brzmieniu albo dodaje do niej nowe

⁹ Dz.U. z 1190, Nr 65, poz. 385 ze zm. Zaznaczyć należy, że na podstawie art. 152 ust. 3 ustawy o szkolnictwie wyższym warunki przyznawania pomocy materialnej określała Rada Ministrów w drodze rozporządzenia, które uwzględniało podział na stypendia za wyniki w nauce oraz socjalne.

¹⁰ Chodzi tu o odpowiednie stosowanie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego; tekst jedn. – Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm., dalej jako k.p.a.

¹¹ Odsyłam w tym miejscu do szerszego opracowania, które uwzględnia m.in. raporty Najwyższej Izby Kontroli, strategię rozwoju szkolnictwa wyższego, a także przegląd głosów eksperckich: J. Pakuła, *Pomoc materialna w szkole wyższej – próba oceny*, [w:] J. Pakuła (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym. Nowe prawo – aktualne problemy*, Toruń 2012, s. 187-216.

¹² Sygn. I OSK 646/06.

przepisy¹³. Przepis prawny obowiązuje bowiem, co do zasady, tak długo, dopóki nie zostanie wyeliminowany z systemu. W praktyce istota nowelizacji sprowadza się do zabiegu zastąpienia przepisu, z pewnych względów ocenianego jako wadliwy, inną normą prawną. Wadliwość ta zaś może być powiązana właśnie z przywołaną już niedbałością legislacyjną, jak również z realizowaną polityką edukacyjną, np. limitując liczbę stypendiów rektora dla najlepszych studentów.

Powyższe uwagi, natury ogólnej, pozwalają określić charakter niniejszej pracy. Chodzi tu o omówienie wybranych zmian w zakresie pomocy materialnej, ze szczególnym uwzględnieniem praktycznych aspektów przyznania tej pomocy. Przykłady zaś pozwalają na sformułowanie uwag i postulatów, ważnych również w kontekście połączonych zmian.

2. Wokół stypendium socjalnego

Niewątpliwie jedną z najbardziej doniosłych zmian w zakresie pomocy materialnej dla studentów było rozszerzenie pojęcia tzw. samodzielności finansowej. Dotychczas bowiem student ubiegający się o stypendium socjalne, zgodnie z treścią art. 179 ust. 4 p.s.w., zobowiązany był do przedstawienia dokumentów ilustrujących dochody wnioskodawcy, ale również jego małżonka, dzieci będących na jego utrzymaniu oraz rodziców, czy opiekunów prawnych. Pominięcie dochodów rodziców studenta-wnioskodawcy dopuszczalne było wtedy, gdy student wnioskujący o stypendium socjalne wykazywał tzw. samodzielność finansową.

Pojęcie samodzielności finansowej zostało zdefiniowane w art. 179 ust. 6 p.s.w., zgodnie z którym studenta należało uznać za samodzielnego finansowo, jeżeli on lub jego małżonek posiadał w ostatnim roku podatkowym – i posiada w roku bieżącym – stałe źródło dochodów, a jego wysokość nie była mniejsza niż 1,3 sumy kwot określonych w art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych¹⁴ oraz nie złożył on oświadczenia o prowadzeniu wspólnego gospodarstwa domowego z rodzinami. Przypomnieć należy, że wprowadzenie pojęcia samodzielności finansowej stanowiło odpowiedź wobec masowych deklaracji studentów ubiegających się o stypendium socjalne, że nie otrzymują oni żadnej pomocy od rodziców i nie mają żadnych dochodów¹⁵. Od 1 października 2014 r. treść art. 179 ust. 6 p.s.w. została

¹³ Zob. § 82 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz.U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908.

¹⁴ Tekst jedn. – Dz.U. z 2013 r., poz. 1456 ze zm.

¹⁵ J. Pakuła, *Pomoc materialna dla studentów i doktorantów. Podręczny komentarz. Wzory pism*, Toruń 2014, s. 33-34.

zmieniona w ten sposób, że przyjęto iż student nie musi wykazywać dochodów rodziców i innych osób, o których mowa w art. 179 ust. 4 pkt 3 p.s.w., jeżeli nie prowadzi wspólnego gospodarstwa domowego z żadnym z rodziców, co potwierdził w złożonym oświadczeniu oraz spełnia jedną z następujących przesłanek, tj. ukończył 26. rok życia, pozostaje w związku małżeńskim albo ma na utrzymaniu dzieci¹⁶. W praktyce oznacza to, że każdy student-małżonek, czy student-rodzic, jak i student-powyżej 26 roku życia może być traktowany jako osoba samodzielna finansowo. Dodatkowo, obowiązujący zaś poprzednio próg dochodowy w wysokości 1,3 kwot obniżono do 1,15 sumy kwoty określonej w art. 5 ust. 1 i kwoty określonej w art. 6 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych.

Samodzielność finansowa w poprzednim stanie prawnym budziła pewne wątpliwości, np. czy rzeczywiście od studenta w wieku średnim należy domagać się dochodów rodziców, aczkolwiek w tym wypadku istotne było założenie, że w pierwszej kolejności to rodzina jest zobowiązana do pomocy studentowi, w przypadku braku możliwości otrzymania takiego wsparcia ze strony osób najbliższych – dopiero władza publiczna, czyli wszyscy podatnicy, powinna wspierać studenta w dążeniu do uzyskania wyższego wykształcenia. Niewątpliwie chodziło tu o uszczelnienie systemu¹⁷.

Trudności interpretacyjne musiało budzić i to, czy dochody w odpowiedniej wysokości powinny być uzyskiwane przez cały poprzedni rok, czy wystarczające byłoby ich pozyskanie w ostatnich miesiącach, jak również czy dopuszczalne było sumowanie dochodów studenta i jego małżonka na użytek oceny co do samodzielności finansowej studenta. Koncepcję samodzielności finansowej w poprzednim stanie prawnym należało jednak traktować jako pewien kompromis, który był przez społeczność akademicką akceptowany. Trudno więc wskazywać na powody rzeczywiście uzasadniające dokonanie niniejszej zmiany. Zarówno kryterium wiekowe, jak i kryterium stanu cywilnego, czy fakt posiadania dziecka wcale przecież nie oznaczają automatyzmu w wyodrębnieniu nowej rodziny, niekiedy jednoosobowej w postaci studenta wnioskującego o stypendium socjalne.

Wprowadzenie nowych rozwiązań w zakresie samodzielności finansowej musi zaś skutkować przede wszystkim zwiększeniem liczby osób, które o stypendium socjalne będą mogły się ubiegać ze względu na dochód. Wprawdzie należy liczyć się z ciągłym spadkiem liczby studentów, to jednak pomoc materialna w najbliższym czasie – w przeliczeniu na jednego studenta – będzie w dal-

¹⁶ Zgodnie z art. 179 ust. 4 pkt 2 p.s.w., chodzi tu o dzieci niepełnoletnie, dzieci pobierające naukę do 26. roku życia oraz dzieci niepełnosprawne bez względu na wiek – będące na utrzymaniu studenta lub jego małżonka.

¹⁷ J. Pakuła, *Pomoc materialna dla studentów i doktorantów*..., s. 31-32.

szym ciągu rozproszona i ograniczana kwotowo, bowiem trudno sobie wyobrazić, że system finansowy z budżetu państwa zostanie zasilony dodatkowymi środkami. Odnosząc się zaś do stawek poszczególnych stypendiów, należałoby zadać pytanie o minimalną wysokość tych świadczeń. Trudno przyjmować, że kwota 100 zł. miesięcznie faktycznie realizuje konstytucyjny cel w postaci wsparcia dla uzyskania wyższego wykształcenia.

Analizując jeszcze treść art. 179 p.s.w., trzeba wskazać na zmiany w katalogu dochodów. Stypendium doktoranckie ponownie uznawane jest za dochód na użytek stypendium socjalnego¹⁸, a w konsekwencji tej zmiany również stypendium projakościowe będzie stanowiło dochód¹⁹. Dodano również do ust. 5 pkt 6, zgodnie z którym do dochodu nie wlicza się stypendiów „o charakterze socjalnym przyznawanych przez inne podmioty, o których mowa w art. 21 ust. 1 pkt 40b ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2012 r. poz. 361, z późn. zm.).” Jednocześnie dodano nowy przepis, tj. ust. 9, zgodnie z którym w przypadku niedostarczenia przez studenta tzw. wywiadu środowiskowego, organ przyznający pomoc materialną może wezwać studenta do złożenia wyjaśnień, a ich niezłożenie ma skutkować odmową przyznania stypendium socjalnego. Na tle tego przepisu mogą pojawiać się wątpliwości co do formuły rozstrzygnięcia. Skoro bowiem chodzi tu o odmowę, tj. merytoryczne rozpatrzenie, to powinno nastąpić to w drodze wydania decyzji. Z drugiej jednak strony niezłożenie wyjaśnień, żądanych przecież w wyniku niedostarczenia tzw. wywiadu środowiskowego, wpisuje się w braki formalne wniosku. W przypadku stypendiów socjalnych obliczając dochód w rodzinie studenta organ, jeśli nie dysponuje wystarczającymi dokumentami co do dochodu poszczególnych osób, to nie może automatycznie przyjmować, że taka osoba nie osiąga dochodu. Podobnie, jeśli dokumenty wskazują na wyższy dochód, np. z tytułu orzeczonych alimentów, aniżeli student wskazuje, to konieczne jest przeprowadzenie postępowania, którego celem będzie ustalenie rzeczywistej wysokości tego dochodu²⁰. Może to nastąpić z inicjatywy studenta, ale i organ jest zobowiązany do realizowania zasady prawdy obiektywnej²¹, o której mowa w art. 7 k.p.a. Właściwym więc rozstrzygnięciem, skutkującym

¹⁸ Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2011 r., Nr 84, poz. 455 – stypendium doktoranckie zostało wyłączone spod kategorii dochodów, co miało również przełożenie na pomijanie tego świadczenia weryfikując kryteria samodzielności finansowej.

¹⁹ Zob. J. Pakuła, *Pomoc materialna dla studentów i doktorantów...*, s. 31.

²⁰ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 stycznia 2013 r., sygn. III SA/Kr 661/12.

²¹ Strona ma obowiązek współdziałania z organem w celu ustalenia stanu faktycznego; Zob. W. Chrościelewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2013, Wyd. 5, s. 44.

rzeczywiście odmową prawa do stypendium socjalnego, w przypadku spełnienia przesłanek określonych w art. 179 ust. 9 p.s.w. powinno być pozostawienie wniosku bez rozpoznania, klasyfikowane jako czynność materialno-techniczna, o której należy poinformować stronę²².

3. Wokół stypendium rektora dla najlepszych studentów

Do drugiej, istotnej grupy zmian zaliczyć można te przepisy, które odnoszą się do stypendium rektora dla najlepszych studentów. W szczególności chodzi tu o sytuację, gdy liczba studentów w ramach prowadzonego kierunku była mniejsza niż dziesięć osób. Dotychczas bowiem uczelnie wyższe odmawiały prawa do stypendium powołując się na przepis art. 174 ust. 4 p.s.w., zgodnie z którym:

„Środki z dotacji, o których mowa w art. 94 ust. 1 pkt 7 i ust. 4, przeznaczone na stypendia rektora dla najlepszych studentów przyznawane w liczbie nie większej niż 10% liczby studentów każdego kierunku studiów prowadzonego w uczelni stanowią nie więcej niż 40% środków przeznaczonych łącznie na stypendia rektora dla najlepszych studentów, stypendia socjalne oraz zapomogi.”

Przywołany powyżej przepis interpretowany był jako wprowadzający limit tych stypendiów, warunkując go liczbą 10% studentów każdego kierunku studiów. Zagadnienie to stało się przedmiotem skarg studentów do sądów administracyjnych. Warto więc odwołać się do jednej z tych spraw, jaka zawisła przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Szczecinie.

Otóż WSA w Szczecinie uznał, że próg 10% w przywołanym powyżej art. 174 ust. 4 p.s.w. należy rozumieć jako maksymalną liczbę miejsc stypendialnych, ale pomoc materialna nie może być skierowana tylko do osób studiujących na tzw. obleganych kierunkach – powinna również premiować osoby studiujące „*kierunki mniej popularne, zazwyczaj trudniejsze i wymagające nie tylko większego nakładu pracy, ale i nierzadko niepospolitych zdolności*”²³. Z tych względów WSA uchylił zaskarżoną decyzję, niemniej wyrok, na skutek skargi kasacyjnej wniesionej przez uczelnię, był przedmiotem oceny Naczelnego Sądu Administracyjnego. NSA w wyroku z dnia 14 stycznia 2014 r.²⁴ przyjął, że zaskarżony wyrok WSA należało uznać za odpowiadający prawu mimo błędnego uzasadnienia. W ocenie NSA norma wyrażona w art. 174 ust. 4 p.s.w. faktycznie ogranicza krąg osób mogących ubiegać się o stypendium rektora dla najlep-

²² Zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 stycznia 2000 r., sygn. I SAB 133/99; por. uchwała SN z dnia 8 czerwca 2000 r., III ZP 11/00, OSNAP 2000, Nr 19, poz. 702.

²³ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 4 lipca 2013 r., sygn. II SA/Sz 28/13. Podobnie orzekł WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 16 lipca 2014 r., sygn. II SA/Bd 493/14, przyjmując, że nie można uznać, że stypendium na małym kierunku, jeżeli chodzi o liczebność studentów, w ogóle nie będzie przysługiwało.

²⁴ Sygn. I OSK 2288/13.

szych studentów. Ważnym jednak, na co zwrócił uwagę NSA, było to, iż uczelnia utworzyła rezerwę poprzez zmniejszenie limitu miejsc z ustawowych 10% do określonych w regulaminie 9% studentów. Rezerwa wyodrębniona w ten sposób zawierała środki (1%), które można byłoby spożytkować w ramach postępowania odwoławczego. W regulaminie jednak nie znalazły się dalsze unormowania, odnoszące się do zasad przyznawania stypendium z tej rezerwy. Zdaniem NSA, bez względu na to, czy liczba osób odwołujących się jest większa albo mniejsza od liczby stypendiów w ramach wyodrębnionej rezerwy, to właśnie do uczelni należy wskazanie sposobu wyłaniania najlepszych wniosków. Poprzez brak regulacji prawnych w tym zakresie prawo do odwołania nabrało iluzorycznego charakteru. W odpowiedzi na wskazania zawarte m.in. w ww. wyroku NSA, nowelą dodano do art. 174 ust. 4 p.s.w. zdanie drugie, zgodnie z którym *„jeżeli liczba studentów na kierunku studiów jest mniejsza niż dziesięć, stypendium rektora dla najlepszych studentów może być przyznane jednemu studentowi”*. Dodatkowo, w art. 186 ust. 1 p.s.w. odnoszącym się do regulaminów przyznawania pomocy materialnej wskazano kolejny, obligatoryjny element, tj. sposób wyłaniania studentów mogących otrzymać stypendium rektora dla najlepszych studentów.

Zmiana, premiująca kierunki mniej popularne, może jednak budzić pewne wątpliwości. Skoro bowiem z treści art. 174 ust. 4 p.s.w. wynika, że liczba stypendiów rektora dla najlepszych studentów nie może przekroczyć 10% liczby studentów każdego kierunku to oczywistym jest, że i przy ogólnej liczbie studentów w obrębie całej uczelni to właśnie te 10% będzie wyznaczać maksymalny limit stypendiów. Przykładowo, jeśli uczelnia liczy 30 tys. studentów to limit nie może przekroczyć 3 tys. stypendiów, które dotychczas były rozdzielane proporcjonalnie na kierunki studiów. Naruszenie tej proporcji będzie dotyczyło wszystkich kierunków, na których liczba studentów jest mniejsza niż 10 studentów. To swoiste uprzywilejowanie studentów kierunków mniej popularnych w żaden jednak sposób nie będzie mieć wpływu na zwiększenie ogólnej puli stypendiów rektora dla najlepszych studentów. Będzie musiało za to mieć wpływ – im więcej kierunków mniej licznych – na liczbę stypendiów na kierunkach licznych, ażeby nie naruszać limitu 10%.

Zresztą, nie bez znaczenia jest tu charakter stypendium rektora dla najlepszych studentów. Ocena, której celem jest wybór najlepszych wniosków, musi być realizowana w oparciu o taką liczbę studentów, która pozwala możliwe szeroko porównać osiągnięcia naukowe. Co do zasady, łatwiej jest wybrać dziesięć najlepszych osób z grona stu studentów, niż jedną spośród trojga studentów. Musi więc być pewna grupa studentów, w ramach której ocenia się tych kandydatów i wybiera najlepszych. W tym miejscu odnotować należy, że student mało licznego kierunku mógł przecież ubiegać się, zgodnie z art. 187a p.s.w., o tzw. „Diamentowy Grant”. Aktualnie nie ma również przeszkód, ażeby ubiegać się o stypendia fundowane przez jednostki samorządu terytorialnego. Wybitna

jednostka nie była więc pozbawiona pomocy, o której mowa w art. 70 ust. 4 Konstytucji.

W świetle powyższych uwag można mieć również wątpliwości, czy rozwiązanie wprowadzone nowelą z 2014 r. rzeczywiście stanowią odpowiedź na przywołany powyżej wyrok NSA. Wydaje się bowiem, że istota rozstrzygnięcia NSA, a wcześniej WSA w Szczecinie, koncentrowała się wokół potrzeby wprowadzenia mechanizmu pozwalającego przyznać stypendium osobom na nie zasługującym. Decydujące powinny być tutaj wyniki osiągane przez studenta, a nie np. liczba studentów na kierunku studiów. To ostatnie „kryterium” może zresztą prowadzić do naruszenia proporcji. Zgodnie z treścią przywołanego powyżej art. 174 ust. 4 p.s.w. chodzi tu o liczbę stypendiów nie większą niż 10% studentów każdego kierunku studiów prowadzonego w uczelni. Autonomia uczelni pozwala określić mniejszą liczbę stypendystów, np. 5% lub 8%, co zresztą ma miejsce w związku z koniecznością zabezpieczenia środków na odwołania studentów właśnie od decyzji w przedmiocie stypendium rektora dla najlepszych studentów. Nawet jeśli uczelnia przyjmuje te 5% to i tak w przypadku studentów kierunków mało licznych zachodzi potrzeba zabezpieczenia tego jednego stypendium. Im więcej więc mniej licznych kierunków, tym większe naruszenie proporcji w przyznawaniu stypendiów rektora dla najlepszych studentów. Rozwiązanie sprawiedliwe powinno koncentrować się, przy uwzględnieniu specyfiki poszczególnych obszarów, na stworzeniu listy rankingowej grupującej studentów kierunków mniej licznych i wybór tych najlepszych. W obecnym stanie prawnym nie ma jednak postaw do łączenia studentów dwóch kierunków, ażeby ich liczba wynosiła 10 lub więcej studentów. Ustawodawca za to wprowadził nowelą dodatkową przesłankę w postaci liczby osób na kierunku studiów, która w żaden sposób nie koresponduje z charakterem stypendium rektora dla najlepszych studentów.

Nowela rozszerzyła również krąg podmiotów mogących ubiegać się o stypendium rektora dla najlepszych studentów. Zgodnie z treścią art. 181 ust. 1a p.s.w. o stypendium

„może ubiegać się student przyjęty na pierwszy rok studiów w roku złożenia egzaminu maturalnego, który jest laureatem olimpiady międzynarodowej albo laureatem lub finalistą olimpiady przedmiotowej o zasięgu ogólnopolskim, o których mowa w przepisach o systemie oświaty, jeżeli profil olimpiady jest zgodny z obszarem wiedzy, do którego jest przyporządkowany kierunek studiów”.

Przed wszystkim chodzi tu więc o osoby, które mogą legitymować się statusem laureata olimpiady międzynarodowej, w a przypadku olimpiady o zasięgu ogólnopolskim – również finalisty. Ustawodawca odsyła przy tym do przepisów ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty²⁵, a w konsekwencji do

²⁵ Dz.U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 – tekst jedn. ze zm.

obowiązującego – i normującego kwestię organizacji olimpiad – rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 29 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji oraz sposobu przeprowadzania konkursów, turniejów i olimpiad²⁶. Kluczowa, z punktu widzenia prawa studenta pierwszego roku do stypendium rektora jest zgodność profilu olimpiady z kierunkiem studiów. Co więcej, przyjęcie na pierwszy rok studiów musi występować w ścisłym związku ze złożeniem egzaminu maturalnego. Ustawodawca wskazuje na rok, co ma swoje uzasadnienie w potrzebie zapewnienia pomocy, jako jednak wyjątek, osobom, które kontynuują naukę po ukończeniu szkoły średniej.

4. Inne wybrane zmiany „porządkujące”

Odnosząc się do zmian w prawie wprowadzonych nowelą trzeba wskazać na rozwiązania o charakterze technicznym, aczkolwiek waga tych zmian jest nieco inna. W tym miejscu należy odnieść się do art. 167 ust. 2a p.s.w., który dotychczas stanowił:

„Osoba, która ukończyła studia pierwszego stopnia, zachowuje prawa studenta do dnia 31 października roku, w którym ukończyła te studia.”

Zmiana polegała na dodaniu zastrzeżenia, że chodzi tu o prawa studenta z wyłączeniem prawa do pomocy materialnej, o której mowa w art. 173 p.s.w. W dotychczasowym brzmieniu przepis ten był przedmiotem sporów. W pewnym uproszczeniu chodziło tu o odpowiedź na pytanie, czy np. prawo do zapomogi przysługuje osobie we wrześniu, jeśli ukończyła studia I stopnia w czerwcu danego roku, zaś od października tego roku podejmie studia II stopnia. Kwestia ta była już omawiana²⁷, ale jednak zasługuje na przypomnienie. Otóż w ocenie M. Chałupki literalne brzmienie przepisu bez wyraźnego wyłączenia przesądzało o prawie do pomocy materialnej²⁸. Z kolei P. Orzeszko²⁹ na łamach „ministerialnego” komentarza wskazywał, że brak jest wyraźnych przesłanek wykluczenia tych absolwentów z systemu pomocy materialnej, jednocześnie odsyłając do ewentualnego ograniczenia w uczelnianym regulaminie pomocy materialnej, o którym mowa w art. 186 p.s.w. Trzeba wyraźnie jed-

²⁶ Dz.U. z 2002 r., Nr 13, poz. 125 ze zm.

²⁷ Zob. J. Pakuła, *Pomoc materialna dla studentów i doktorantów w szkołach wyższych oraz jednostkach naukowych. Zbiór aktów prawnych z wprowadzeniem*, Toruń 2013, s. 17-18; J. Pakuła, *Pomoc materialna dla studentów i doktorantów...*, s. 10-12.

²⁸ M. Chałupka, *Prawo o szkolnictwie wyższym z komentarzem*, Warszawa 2011, s. 73-76.

²⁹ P. Orzeszko, *Komentarz do art. 167 ust. 2 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym* [w:] W. Sanetra (red.), M. Wierzbowski (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 392.

nak powtórzyć, że oba stanowiska nie zasługują na aprobatę. Przepisy zawarte w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym odnoszą się przecież do art. 70 ust. 4 Konstytucji. Celem pomocy, o której mowa w Konstytucji, jest uzyskanie wyższego wykształcenia a tym samym ukończenie studiów przecina więc pomiędzy studentem a władzą publiczną w postaci obowiązku wsparcia ze strony państwa. Trzeba bowiem pamiętać, że pomoc ta nie oznacza pomocy w nieograniczonym rozmiarze. Przerwa zaś pomiędzy I a II stopniem studiów w żaden sposób nie zobowiązuje uczelni do zapewnienia takiej osobie środków do utrzymania. Trafnie zresztą przypomniał NSA w wyroku z dnia 31 października 2013 r. o pochodzeniu pomocy materialnej, jako wsparcia finansowanego „z pieniędzy podatnika”³⁰. Do podobnego wniosku musi prowadzić również lektura uzasadnienia wyroku TK z dnia 5 listopada 2013 r.³¹, który *notabene* podzielił stanowisko zaprezentowane w wyroku NSA. Wyrok ten odnosił się wprawdzie do prawa do stypendium rektora dla najlepszych studentów w przypadku ukończenia pierwszego kierunku studiów, niemniej wywody zawarte w tymże uzasadnieniu wskazują na ograniczone ramy pomocy władzy publicznej studentom³².

Inna zmiana wprowadzona nowelą polegała na uporządkowaniu odesłania zawartego w art. 177 p.s.w. Dotychczas bowiem przepis ten błędnie odsyłał do art. 175 ust. 3 p.s.w. który odnosił się do trybu odwoławczego w sprawach z zakresu pomocy materialnej. Prawdłowo zaś powinien to być art. 175 ust. 4 p.s.w., jako ten stanowiący podstawę do powołania komisji stypendialnych.

Nowela wprowadziła również zmiany w art. 184 p.s.w. W ust. 1 skreślono ograniczenie wobec roku studiów trwającego jeden semestr. Jeszcze do niedawna chodziło tu wyłącznie o ostatni semestr; aktualnie zaś coraz częściej w ramach tzw. naboru zimowego pierwszy rok studiów trwa jeden semestr. W trakcie takiego „roku” stypendia można otrzymywać przez okres do pięciu miesięcy. Dodano również do art. 184 p.s.w. dwa ustępy: 8 i 9. Pierwszy z nich stanowi, że decyzja o przyznaniu świadczenia pomocy materialnej wygasa z ostatnim dniem miesiąca, w którym student został skreślony z listy studentów albo ukończył studia na kierunku, na którym pobierał świadczenie, lub utracił prawo do świadczenia w związku z ukończeniem drugiego – „równorzędnego” kierunku studiów³³. Zaś ust. 9 nakłada na studenta obowiązek powiadomienia o wystąpieniu okoliczności, o której mowa w ust. 5, mającej wpływ na prawo

³⁰ Sygn. I OSK 1724/12.

³¹ TK z dnia 5 listopada 2013 r., sygn. K 40/12, OTK ZU 2013, seria A, nr 8, poz. 120.

³² O przywołanym wyroku TK zob. J. Pakuła, *Nie zmienia się reguł w trakcie gry*, Rzeczpospolita z dnia 28 listopada 2013 r., C8.

³³ Chodzi tu o sytuację określoną w art. 184 ust 5 p.s.w.: „Studentowi, który po ukończeniu jednego kierunku studiów kontynuuje naukę na drugim kierunku studiów, nie przysługują świadczenia, o których mowa w art. 173, chyba że kontynuuje on studia po ukończeniu studiów pierwszego stopnia w celu

do świadczeń pomocy materialnej. Chodzi tu więc np. o sytuację, gdy student pobiera naukę równolegle na dwóch kierunkach studiów magisterskich, a ukończenie studiów na jednym z nich ma automatyczne przełożenie na utratę prawa do stypendium.

Wreszcie, pewnej modyfikacji uległ art. 194 p.s.w., zgodnie z którym miało miejsce wyłączenie spod prawa do pomocy materialnej, o której mowa w art. 173 p.s.w., studentów będących kandydatami na żołnierzy zawodowych, będących żołnierzami zawodowymi oraz funkcjonariuszami służb państwowych. Obecnie zaś doprecyzowano, że wyłączenie to obejmuje: studentów będących kandydatami na żołnierzy zawodowych lub żołnierzami zawodowymi, którzy podjęli studia na podstawie skierowania przez właściwy organ wojskowy lub otrzymali pomoc w związku z pobieraniem nauki na podstawie przepisów o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych. Dodano również ust. 2, zgodnie z którym wyłączeniu podlegają również studenci będący funkcjonariuszami służb państwowych w służbie kandydackiej albo będący funkcjonariuszami służb państwowych, którzy podjęli studia na podstawie skierowania lub zgody właściwego przełożonego i otrzymali pomoc w związku z pobieraniem nauki na podstawie przepisów o służbie. Sytuacja tej grupy studentów generuje jednak pewne wątpliwości. Może wydawać się dyskusyjne, czy takie wyłączenie jest uzasadnione, to jednak zgodzić należy się ze stanowiskiem wyrażonym, jeszcze pod rządami art. 194 p.s.w. w poprzednim brzmieniu, przez WSA w Szczecinie³⁴:

„Prawodawca stosując ograniczenie co uprawnień funkcjonariuszy służb państwowych, miał na uwadze cel pomocy materialnej dla studentów, a mianowicie wyrównanie szans edukacyjnych osób będących w trudnej sytuacji materialnej. Priorytetem jest przeznaczenie środków publicznych, na udzielanie pomocy osobom, które samodzielnie nie mogą ponieść pełnych kosztów kształcenia”.

5. O problemach pominiętych w noweli

Prezentowane zmiany w prawie wcale nie wyczerpują listy problemów. Niewątpliwie, dość dynamiczna sytuacja na rynku pracy, mająca przełożenie również na zatrudnianie studentów, sprawia, że trudno jest niekiedy ustalić aktualny dochód w rodzinie studenta. Zdarza się bowiem, że na początku roku student przedkłada dokumenty, następnie po kilku miesiącach informuje o utracie do-

uzyskania tytułu zawodowego magistra lub równorzędnego, jednakże nie dłużej niż przez okres trzech lat”.

³⁴ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 30 października 2013 r., sygn. II SA/Sz 560/13; utrzymany wyrokiem NSA z dnia 14 maja 2014 r., sygn. I OSK 277/13.

chodu, aby ponownie zgłosić nowe źródło dochodu itd. Co więcej, niektóre z tych świadczeń – głównie umowy zlecenia – mogą stanowić niewielkie źródło dochodu, ale jednak istotne z uwagi na stypendium socjalne. Konieczne wydaje się więc rozstrzygnięcie na nowo, jak ten dochód należy obliczać. O ile bowiem kluczowa powinna być aktualna sytuacja materialna studenta, o tyle można zrozumieć również chęć uproszczenia przepisów poprzez związanie dochodu z tym wyrażonym na podstawie zaświadczenia z urzędu skarbowego, eliminując przy tym np. tzw. dochód utracony. Być może jednak należałoby przyjąć w szerszym zakresie przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych. Wymaga to jednak dyskusji, jak i szerokich konsultacji.

Dostrzec można również pewne trudności, gdy idzie o stypendium rektora dla najlepszych studentów. Chodzi bowiem o katalog osiągnięć, ustalany przez rektora w porozumieniu z organem samorządu studenckiego. W praktyce uczelnia, uwzględniając autonomię szkolnictwa wyższego, ma tutaj swobodę - może punktować np. tylko artykuły naukowe opublikowane na łamach czasopism z tzw. listy ministerialnej³⁵, dodatkowo premiować teksty publikowane w periodykach wydawanych przez własne wydawnictwo. Podobnie gdy idzie o udział w konferencjach międzynarodowych, krajowych, studenckich itd. Przykładowo, w § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia zdefiniowano pojęcie monografii, zaś w § 12 wskazano, że za konferencję naukową uznaje się takie wydarzenie, w którym biorą udział przedstawiciele co najmniej pięciu jednostek naukowych; w przypadku konferencji międzynarodowych przynajmniej 1/3 prelegentów powinna reprezentować zagraniczne ośrodki naukowe. Zwrócić również należy uwagę na objętość tekstów naukowych – ww. rozporządzenie wskazuje na minimum pół arkusza – zarówno gdy idzie o rozdział w monografii (§ 8 ust. 4), jak i w przypadku nauk humanistycznych i społecznych oraz nauk o sztuce i twórczości artystycznej, zamieszczone w zagranicznym czasopiśmie naukowym niewymienionym w wykazie czasopism naukowych (§ 14 ust. 5). Nie oznacza to, że kryteria muszą pokrywać się z treścią ww. rozporządzenia, niemniej ujednolicenie tych reguł wydaje się wskazane. Prawidłowe zaś odesłanie pozwala uniknąć problemów przy ocenie wniosku o stypendium. Nie sposób pomijać tu roli sądów administracyjnych, która wraz z niejasnością przepisów stale wzrasta. Niekiedy bowiem katalog osiągnięć punktowanych nie precyzuje, czy chodzi tu o teksty już opublikowane, czy np. przyjęte do druku. Samo zaś posługiwanie się

³⁵ Zob. rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie kryteriów i trybu przyznawania kategorii naukowej jednostkom naukowym z dnia 13 lipca 2012 r., Dz. U. z 2012 r., poz. 877 ze zm. oraz Komunikat Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wykazu czasopism naukowych wraz z liczbą punktów przyznawanych za publikacje w tych czasopismach.

pojęciem „publikacja” powinno przesądzać, że punktowane są tylko prace już wydane³⁶.

Nowego wymiaru nabiera internacjonalizacja procesu kształcenia. Chodzi tu zwłaszcza o studentów-cudzoziemców podejmujących naukę w Polsce. Niektórzy z nich, jak np. posiadacze Karty Polaka, zgodnie z art. 43 ustawy p.s.w., mogą ubiegać się o także o pomoc materialną. Ubiegając się o stypendium socjalne, nie zawsze są w stanie przedstawić dokumenty pozwalające obliczyć dochód w rodzinie. Dotyczy to np. rolników z państw, w których pojęcie hektara przeliczeniowego, czy obowiązek alimentacyjny po uzyskaniu pełnoletności nie występuje. Nie oznacza to jednak automatycznego przyznawania stypendiów, aczkolwiek dla organu rozstrzygnięcie musi nastroczać pewnych trudności.

Przeobrażenia nie mają związku tylko ze studentami-cudzoziemcami, ale także m.in. z osadzonymi w zakładach karnych, którzy na podstawie umowy z uczelnią pobierają naukę, a w konsekwencji ubiegają się o stypendium. O ile bowiem można zgodzić się, że uzasadnione jest przyznanie stypendium rektora dla najlepszych studentów, o tyle można mieć wątpliwości co do prawa osadzonego do stypendium socjalnego³⁷. Zresztą odmienny charakter stypendium socjalnego od stypendium rektora dla najlepszych studentów prowadzić musi do pewnych odrębności. W praktyce najczęściej ta odmienność ma przełożenie na dość łatwe godzenie się przez studenta z utratą stypendium socjalnego wraz z ukończeniem studiów, ale już w przypadku stypendium rektora dla najlepszych studentów pojawiają się pytania, dlaczego studenta ma spotkać „kara” za zrealizowanie obowiązków i terminowe ukończenie studiów. Nie wdając się jednak w szczegóły, wskazać należy, że stypendium przyznane wprawdzie w oparciu o wyniki uzyskane w poprzednim roku akademickim nie ma jednak charakteru wynagrodzenia. Chodzi tu raczej o motywację do dalszej nauki i wytężonej pracy, szeroko rozumiane – nie tylko w ramach studiów, ale również już po ich ukończeniu.

W praktyce można wskazać również na wątpliwości związane z tzw. dopłatą mieszkaniową, o której mowa w art. 182 p.s.w. Istota tego świadczenia sprowadza się do założenia, że student spoza miejscowości, w której znajduje się uczelnia, zmuszony jest wyprowadzić się z rodzinnego miasta i zamieszkać np. w domu studenckim albo wynająć stancję. Co do zasady, ponosi więc dodatkowe koszty z tego tytułu. Swoistą formą rekompensaty ma być więc tzw. dopłata mieszkaniowa. O ile w przypadku miejsca w domu studenckim nie ma większych zastrzeżeń, to już wątpliwości pojawiają się gdy idzie o najem. Najem oznacza korzyść dla właściciela nieruchomości w postaci czynszu. Nie zawsze jednak umowa najmu rejestrowana jest w urzędzie skarbowym, chociaż najem

³⁶ Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 1 października 2014 r., sygn. III SA/Kr 399/14.

³⁷ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 września 2013 r., sygn. VIII SA/Wa 315/13.

generuje obowiązek podatkowy. Racjonalnym wydaje się więc taki model, od którego odprowadzany jest należny podatek do budżetu, skoro z tego samego budżetu państwa finansowane są m.in. stypendia dla studentów. Podobnie, można mieć wątpliwości, czy faktycznie bezpłatne użyczenie nieruchomości może być podstawą do przyznania tzw. dopłaty mieszkaniowej. W obecnym stanie prawnym nie ma przesłanek do odmowy przyznania tego świadczenia³⁸, chociaż student nie ponosi przecież żadnych dodatkowych kosztów. Wiadoczną jest bowiem różnica pomiędzy eksploatacją i opłatami np. za energię elektryczną, zużywaną bez względu na miejsce zamieszkania, a czynszem tylko z tytułu najmu.

W przypadku tzw. dopłaty mieszkaniowej zwrócić również należy uwagę na aspekt prorodzinny tego świadczenia. Chodzi tu mianowicie o treść art. 182 ust. 2 p.s.w., zgodnie z którym student może otrzymać stypendium socjalne w zwiększonej wysokości również z tytułu zamieszkiwania w domu studenckim lub innym obiekcie niż dom studencki – z niepracującym małżonkiem lub dzieckiem studenta. Po pierwsze, chodzi tu o studenta studiów stacjonarnych. Po drugie, przesłanka zrealizowana jest wtedy, gdy zawarto związek małżeński, a dodatkowo ten małżonek pozostaje bez pracy. Po trzecie, tzw. dopłata mieszkaniowa może być przyznana w przypadku dziecka – rodzicem musi być jednak student ubiegający się o stypendium socjalne. Nie jest więc wymagane w tym wypadku zawarcie związku małżeńskiego. W przypadku wystąpienia którejkolwiek przesłanki – w postaci niepracującego małżonka lub dziecka studenta – zasadne jest przyznanie dodatkowego świadczenia. Ustawodawca bowiem zakłada, że studia nie powinny generować zbytniej rozłąki z najbliższą rodziną (małżonek, dziecko). Taki zaś stan generuje dodatkowe koszty, skoro oczywistym jest, że np. inna jest opłata w domu studenckim tylko za jedno miejsce dla studenta, a inna gdy chodzi o tzw. miejsce małżeńskie. Podobnie, inne są koszty, gdy wynajmującym jest sam student, a inne, gdy są to dwie osoby – student i jego małżonek. W odpowiedzi więc, co do zasady, na wyższe koszty ustawodawca przyznaje prawo do tzw. dopłaty mieszkaniowej nie tylko dla samego studenta, ale również dla niepracującego małżonka lub dziecka studenta.

6. Podsumowanie

Niewątpliwie, celem każdej zmiany w prawie jest poprawa obecnego systemu. Podobnie więc i zmiany w zakresie pomocy materialnej dla studentów powinny mieć na celu poprawę efektywności tego systemu. Z perspektywy uczestnika

³⁸ Zob. M. Kubiak, *Komentarz do art. 182 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym* [w:] W. Sanetra (red.), M. Wierzbowski (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym...*, s. 424.

forum, jakim jest coroczna konferencja nt. pomocy materialnej dla studentów i doktorantów, organizowana począwszy od 2012 roku w Toruniu, można zaobserwować jednak stale postępujący wzrost skomplikowania regulacji prawnych. Obok ciągle aktualnych trudności związanych z odpowiednim stosowaniem k.p.a., coraz mocniej rysują się te wynikające ze struktury systemu. O ile bowiem te pierwsze mogą być eliminowane poprzez proces ciągłego doksztalcania kadr odpowiedzialnych za przyznawanie pomocy materialnej, o tyle te drugie wymagają jednak dyskusji co do kształtu tego systemu. W pracach nad zmianami w prawie umykało zasadnicze pytanie – o cel konstytucyjnej normy wyrażonej w art. 70 ust. 4. Być może więc w ogóle należałoby zastanowić się nad przebudową katalogu świadczeń. Oparcie systemu na świadczeniu socjalno-naukowemu, które łączyłoby w sobie obowiązek nauki połączony z trudną sytuacją materialną, ma pewne zalety. Nie oznacza to jednak, że system w obecnym kształcie należy przekreślić.

Konieczna jest więc szeroka debata, która przy ostatnich zmianach w ogóle nie miała miejsca. Z jednej strony chodzi o wsparcie dla młodzieży, z drugiej – pomoc ta finansowana jest z podatków. Kluczowe wydaje się więc zrównoważenie obu tych wartości. Nie chodzi tu jednak o promocję tzw. kierunków zamawianych, których cel nie do końca został zrealizowany mimo dość znacznych nakładów w postaci stypendiów. Podobnie, nie sposób zgadzać się na takie sytuacje, gdy studenci notorycznie rozpoczynają studia i pobierają stypendia. Środki publiczne wymagają odpowiedzialnego ich wydatkowania, skoro wszyscy podatnicy składają się na system pomocy materialnej dla studentów i doktorantów.

Przedmiotem poszczególnych opracowań – zawartych w niniejszym tomie – są istotne problemy, zarówno w kontekście strategii rozwoju nauki i szkolnictwa wyższego, jak i ze względu na praktyczne znaczenie. W tym miejscu wskazać należy na powszechne głosy o trudnej sytuacji przywołanych powyżej sektorów: nauki i szkolnictwa wyższego. Reformy wydają się niezbędne. Trzeba jednak pamiętać, że powinny być one poprzedzone nie tylko diagnozą, ale również i dyskusją środowiskową. Ciągłe aktualne są – powiązane zresztą ze sobą – problemy takie jak: finansowanie nauki i szkolnictwa wyższego, w tym odpłatność za studia, czy też komercjalizacja wyników badań naukowych. Prezentowane teksty wpisują się więc w proces debaty co do kierunków rozwoju nauki i szkolnictwa wyższego.

Trudno dziś, uwzględniając specyfikę poszczególnych uczelni, proponować jeden model, czy jedną strategię. Zresztą dynamika zmian jest na tyle znaczna, że obok „znanych” problemów, pojawiają się kolejne wyzwania. Rynek usług edukacyjnych zmagają się ciągle z trudnościami związanymi z jakością kształcenia, a przecież w dyskusji obecne są takie zagadnienia jak: rankingi, internacjonalizacja, czy powiązanie biznesu z nauką. Z tym powodów wydaje się, że każdy głos odnoszący się nawet do wycinkowych zagadnień nauki i szkolnictwa wyższego zasługuje na uwagę. Nie oznacza to jednak automatycznego przyjmowania postulowanych zmian, ale raczej budowanie forum wymiany myśli i poglądów.

ISBN 978-83-64869-00-6



9 7883 64869 006